Asociación de Diplomad@s Españoles en Seguridad y Defensa

ADESyD

*Si vis pacem et securitatem, defende*

# III CONGRESO ADESyD

## *"Compartiendo (visiones de) Seguridad"*


**Coeditores:**

Dra. María Angustias Caracuel Raya

Dr. José Díaz Toribio

Dra. Elvira Sánchez Mateos

Dr. Alfredo Crespo Alcázar

Dña. Lourdes Albacete Carreño


**Madrid, 29 de noviembre de 2016**

**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

Dña. Lourdes Albacete Carreño

**Federación de Gremios de Editores de España**

ISBN – 978-84-697-3500-8

**Publicación en PDF**

©ADESyD, 2017

Se autoriza la reproducción, agradeciendo la cita de la fuente

**Redes Sociales:**

@ADESyD2011

@SWIIS2011

Linkedin y Facebook

**Fecha de edición**: mayo de 2017

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

# COMPARTIENDO (VISIONES DE) SEGURIDAD

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

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

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

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

"Compartiendo (visiones de) Seguridad" compendia las ponencias escritas presentadas el 29 de noviembre de 2016 en Madrid durante el "III Congreso ADESyD de Seguridad". En esta edición se ha trabajado para darles cohesión y significado en forma de conclusiones rigurosas y amenas.

**COMITÉ ORGANIZADOR DEL "III CONGRESO ADESyD"**

## ÍNDICE

**PRESENTACIÓN**

Palabras de bienvenida, *Dra. María Angustias Caracuel Raya* 7

El algoritmo ADESyD, *Dr. José Díaz Toribio* 12

**INAUGURACIÓN**

La seguridad en un mundo globalizado. Retos y escenarios para la seguridad en un mundo globalizado, *Excmo. Sr. Dr. D. Josep Piqué Camps* 16

**PANEL I: SEGURIDAD NACIONAL**, coordinado por *D. Gabriel Cortina de la Concha*

Síntesis de contenidos del panel 20

La estructura operativa en el sistema de seguridad nacional
*Cor. Dionisio Urteaga Todó* 24

Familia y misiones internacionales de las Fuerzas Armadas
*Dña. Verónica Domínguez* 46

Desafíos en la vigilancia de las fronteras nacionales y exteriores de la Unión Europea: demanda operativa y necesidades irrenunciables de innovación
*D. José Antonio Díaz Bermúdez* 57

Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial
*Tcol. E.A. D. Jaime Luis Sánchez Mayorga* 67

Por qué la comunicad de inteligencia no despega. Sus conflictos seculares: Indicadores para el cambio o mejora
*D. Fernando Cocho Pérez* 74

**PANEL II: SEGURIDAD INTERNACIONAL I**, coordinado por *Dr. Miguel Benedicto Solsona*

Síntesis de contenidos del panel 91

La Cumbre de Varsovia de la OTAN y la Seguridad Europea
*D. Carlos Miranda Elío* 97

Las cuestiones históricas de seguridad presentes en el territorio y el flujo de gas e hidrocarburos en el Cáucaso Sur
*Dr. Servando de la Torre Fernández del Pozo* 125

El rol de la seguridad en el discurso del gobierno británico tras el Brexit: Alianzas, amenazas y escenarios prioritarios
*Dr. Alfredo Crespo Alcázar* 155

El Papel de España desde el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en materia de desarme y no proliferación
*Dr. Alfonso Iglesias Velasco* 165

Potenciar la seguridad y protección de los niños, las niñas y los jóvenes. Un enfoque multidimensional
*Dña. Stella González de la Cueva* 183

Ciberdefensa. Nueva generación de guerra rusa
*D. Javier Balañá Henarejos* 198

**PANEL III: SEGURIDAD INTERNACIONAL II**, coordinado por *Dra. Elvira Sánchez Mateos*

Síntesis de contenidos del panel 219

Política migratoria y la Estrategia Global de la Unión Europea
*Dr. Javier de Carlos Izquierdo* 221

El viaje de los refugiados hasta Europa
*Dña. Aránzazu Morales Rosado* 231

Cumbres Iberoamericanas: hacia su redefinición y reorientación
*D. David Hernández Martínez* 240

**PANEL IV: SEGURIDAD PÚBLICO-PRIVADA**, coordinado por *Dña. Silvia Gil Cerdá*

Síntesis de contenidos del panel 260

Sistemas de trazabilidad para reforzar la seguridad nacional,
*D. Fabián Torres Suárez* 264

La formación del personal de seguridad privada en España: un enfoque crítico
*D. José Ignacio Olmos Casado* 277

Disimetría de sustentación en la seguridad privada con el uso de las nuevas tecnologías de aparatos no tripulados
*D. Manuel Gudín Ojea* 296

La colaboración público-privada como mecanismo clave en la lucha contra el terrorismo yihadista
*D. Manuel José Gazapo Lapayese* 303

**CONFERENCIA DE CLAUSURA**

Palabras de clausura III CONGRESO ADESyD
*Excmo. Sr. Dr. D. José María Barreda* 323

**NOTA BIOGRÁFICA DE LOS COORDINADORES** 328

# PRESENTACIÓN

## PALABRAS DE BIENVENIDA

***DRA. MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA***

*Presidenta de ADESyD y Directora de SWIIS*

Quiero agradecer, en primer lugar, a D. Jesús Alonso Martín, Director de Desarrollo de Negocio de ISDEFE, y a su estupendo equipo (María Jesús Olmedo, Natalia Garcillán y Lluis Vinagre) por acoger nuevamente en esta sede el III Congreso ADESyD "*Compartiendo (visiones de) Seguridad*".

Asimismo, me gustaría agradecer muy especialmente el trabajo del Coordinador General, el Dr. José Díaz Toribio, a los miembros del Comité Organizador (Dr. Alfredo Crespo y Dra. Elvira Sánchez Mateos) y de la Junta Directiva por la dedicación y entrega durante estos meses de trabajo; a todos nuestros soci@s, que participan como moderadores y ponentes en esta interesante Jornada y, por supuesto, a todos Vds. por su asistencia.

Para nosotros, el acto de hoy es especialmente significativo, pues el pasado 20 de septiembre de 2016 la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD) celebró su quinto aniversario. Cinco años atrás, el escenario era muy delicado, debido a la crisis económica que atravesaba España con importantes ramificaciones en las esferas política, institucional y social. Entonces, un grupo de compañeros que compartíamos inquietudes en estos temas pensamos que había llegado el momento de ser innovadores y considerar la crisis como una oportunidad para pasar a la acción, comprometiéndonos aún más con nuestra sociedad en el fomento de una cultura de paz, seguridad y defensa; la tríada sobre la que se sustenta nuestro bienestar. Así fue cómo nos unimos bajo un mismo lema: "*Si quieres paz y seguridad, defiéndelas", "Si vis pacem et securitatem, defende*".

Hoy, 86 miembros del Consejo de Honor y 181 socios compartimos un conjunto de valores con el único fin de ser útiles a nuestra sociedad, fomentando el diálogo, la tolerancia y el entendimiento en temas relacionados con la paz, la seguridad y la defensa sobre la base del respeto, la libertad, la igualdad, la cooperación y la ayuda mutua para la consecución de nuestras metas.

Sin duda, todos y cada uno de nosotros, con su formación y experiencia, compartimos unos objetivos que no sólo redundan en hacer más sólida nuestra Asociación, sino que los proyectamos fuera de nuestros respectivos ámbitos profesionales para llegar más lejos juntos. Somos académicos, políticos, diplomáticos, militares, policías, guardias civiles, ingenieros,

periodistas, funcionarios, abogados, economistas, científicos, cooperantes, y expertos del ámbito de la inteligencia y de la seguridad privada, entre otros, identificados plenamente con el artículo 30 de la Constitución Española, relativo al derecho y el deber de los españoles de defender a España y con una visión integral, inclusiva y multidimensional de la seguridad, como contempla la Estrategia de Seguridad Nacional de mayo de 2013.

Pero también somos una Asociación abierta a socios extranjeros -como contamos ya en Brasil y en Colombia- que han realizado cursos de posgrado en España y quieren contribuir con sus conocimientos a fomentar una cultura de seguridad, basada en el conocimiento, concienciación y sensibilización sobre estos temas. En particular, destacaría la inclusión de la perspectiva de género en todas nuestras actividades. Por ello, nació *Spanish Women in International Security* (SWIIS), integrada en la red WIIS-Global con sede en Washington DC, EEUU.

Entre las cuestiones que nos interesan como organización de la sociedad civil plural e intergeneracional, responsable y participativa, destacan los desafíos regionales que se plantean en distintos ámbitos geográficos (Europa, el Mediterráneo y Oriente Medio, las Américas, África y Asia-Pacífico), así como otros temas que hemos ido abordando en nuestras actividades durante estos cinco años, como:

- el marco normativo de que regula la defensa nacional (2005), la seguridad nacional (2015), la acción y el servicio exterior del Estado (2014), la seguridad privada (2014), la protección de la seguridad ciudadana y el sistema nacional de protección civil (2015);
- el desarrollo doctrinal de distintas estrategias sectoriales: la seguridad marítima, la ciberseguridad y la seguridad energética nacional;
- la organización, estructura y misiones de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, prestando particular atención al apoyo a las familias, especialmente cuando sus miembros realizan operaciones en el exterior;
- la contribución de las empresas del sector a nuestra seguridad física y compartida;
- el análisis de los grandes desafíos que nos afectan, como el terrorismo y el extremismo violento; el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva (nuclear, química, biológica y radiológica) y de armas pequeñas y ligeras; los conflictos regionales y la necesidad de erradicar la violencia sexual provocada especialmente a mujeres y niños, la piratería, la seguridad de la información, la seguridad alimentaria, el desarrollo sostenible, el medio ambiente, el cambio climático, etc.

Ante estos retos, contamos con importantes instrumentos del Estado y otras herramientas – proporcionadas primordialmente por Organizaciones Internacionales a las que España

pertenece- que trabajan día a día para prevenir, gestionar y responder, llegado el caso, a las amenazas que afectan a nuestra seguridad.

Ahora bien, existe un amplio consenso a nivel internacional de que ningún actor puede afrontar por sí mismo todos estos desafíos de seguridad. Por ello, desde ADESyD SWIIS sentimos la responsabilidad de sumar esfuerzos y unir nuestras voluntades a las de otros organismos gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales que trabajan en estos campos. No en vano se trata de una responsabilidad compartida velar por los derechos de todos los ciudadanos; verdadero fundamento de nuestro progreso y desarrollo, y cuyo respeto y protección son garantía de paz y estabilidad no sólo para nuestro país sino también para otros pueblos, especialmente los que viven situaciones de conflicto.

Con este convencimiento y conscientes de que se precisa una labor constante de divulgación de estas cuestiones, que se apreciará a más largo plazo, durante estos cinco años hemos colaborado conjuntamente con instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, y con diversas organizaciones internacionales con las que compartimos intereses comunes, como la UE, la OTAN, el Consejo de Europa y la Organización de Estados Americanos (OEA), gracias al trabajo generoso y altruista de nuestros socios y su excelente disposición a compartir sus conocimientos e inquietudes.

Es más, siguiendo una máxima que se recoge en numerosos documentos de las NNUU, cada vez es más necesario el establecimiento de alianzas estratégicas para contribuir al logro de resultados tangibles en función de unos objetivos previamente marcados. Entre nuestros logros, destacaría cinco Cursos de Verano, tres Congresos nacionales, numerosos Foros de Debate, publicaciones, exposiciones fotográficas, videos y 87 Boletines informativos de difusión gratuita en nuestra web www.adesyd.es, en @ADESyD2011, @SWIIS2011 y en nuestro Canal de YouTube.

Con estas prácticas, vamos consiguiendo divulgar ampliamente la cultura de paz, seguridad y defensa con el ánimo de influir positivamente en la sociedad y en las instituciones que nos representan, favoreciendo la interconexión entre ellas. En este sentido, apostamos por una visión de liderazgo transformacional[1], que descansa en el establecimiento de normas de comportamiento inspiradas en la colaboración y la cooperación entre los ciudadanos, levantando la moral y reforzando sus aspiraciones mediante el reconocimiento de sus

[1] Sobre una definición de este concepto, véase Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. 2016. *Fomentar el liderazgo transformador y mejorar las competencias pertinentes de los funcionarios públicos*, E/C.16/2016/7, 25 de enero, pág. 2.

contribuciones y logros en el ámbito de la seguridad. Desde nuestro punto de vista, se trata de un nuevo liderazgo cimentado en la continua interacción y el intercambio de conocimientos; verdadero ejemplo de nuestro compromiso con la base social y el espacio público en el que nos desenvolvemos.

En definitiva, desde ADESyD SWIIS compartimos una cultura de tolerancia y de respeto entre las personas, las sociedades y las naciones, y entendemos que la educación y la formación continuas son los mejores medios para contribuir a esa transformación, tratando de hacer, en la medida de nuestras posibilidades, pedagogía sobre estas cuestiones.

Hoy podemos todos felicitarnos por haber nacido, evolucionado y empezado a crecer junto**s**, gracias a la colaboración de instituciones y empresas que siguen creyendo en nuestra iniciativa, como ISDEFE, el Centro Nacional de Inteligencia, el Departamento de Seguridad Nacional, la Fundación Fuerzas Armadas y Guardia Civil, la Editorial Peldaño, el Instituto Superior de Comunicación y Eventos, y también H4DM y General Dynamics-Santa Bárbara Sistemas, que colaboran en este evento. Confiamos en seguir avanzando y que más socios y entidades se sumen a esta tarea, participando activa y generosamente a que nuestras raíces sean cada día más fuertes y sólidas en el entramado social nacional.

Para concluir me gustaría citar a D. Miguel de Cervantes Saavedra, ahora que recordamos este año el cuarto centenario de su muerte el 22 de abril de 1616, pues nadie mejor que él representa, como escritor y soldado de infantería, estas dos grandes profesiones, las letras y las armas:

"*… dicen las letras que sin ellas no se podrían sustentar las armas, porque la guerra también tiene sus leyes y está sujeta a ellas, y que las leyes caen debajo de lo que son letras y letrados. A esto responden las armas que las leyes no se podrán sustentar sin ellas, porque con las armas se defienden las repúblicas, se conservan los reinos, se guardan las ciudades, se aseguran los caminos, se despejan los mares de cosarios y, finalmente, si por ellas no fuese, las repúblicas, los reinos, las monarquías, las ciudades, los caminos de mar y tierra estarían sujetos al rigor y a la confusión que trae consigo la guerra el tiempo que dura….*"[2].

Cambiando la focalización de estas dos grandes profesiones al ámbito del voluntariado y, en consecuencia, al asociacionismo, me gustaría hacer nuestra unas afirmaciones apócrifas atribuidas al ilustre escritor de Alcalá de Henares:

[2] CAPÍTULO XXXVIII: Que trata del curioso discurso que hizo don Quijote de las armas y las letras http://cvc.cervantes.es/literatura/clasicos/quijote/edicion/parte1/cap38/default.htm

"*Hoy es uno de los días más hermosos de nuestra vida (como Asociación)… porque nuestra sensación más grata es la buena conciencia; porque nos esforzamos para ser mejores sin ser perfectos y, sobre todo, por nuestra disposición de tratar de hacer el bien…",* sirviendo mejor a nuestra sociedad y, por ende, a España.

Mi reconocimiento especial al equipo humano de ADESyD, sin el que nada hubiera sido posible, como son Marina Cuní, Lourdes Albacete, Alfredo Crespo, José Díaz Toribio, Elvira Sánchez Mateos, Montserrat Ferrero, Ana Belén Perianes, Ángel Fonseca Requena, José Antonio Hernández Gámez, Aida Fonseca, Enrique Aguilar, y muchos otros…

Algunos de ellos –y me consta de Vds.- se han desplazado hasta Madrid para asistir a este evento desde Barcelona, Córdoba, Zaragoza, Segovia…

A tod@s, bienvenidos y muchas gracias. ¡Juntos, seguimos sumando! ¡#SomosADESyD!

Madrid, 29 de noviembre de 2016

# EL ALGORITMO "ADESyD"

***DR. JOSÉ DÍAZ TORIBIO***

*Coordinador General "III Congreso ADESyD"*

Se entiende por algoritmo la secuenciación de una serie de actividades u operaciones para hallar la solución a un problema, o si se quiere, para conseguir un resultado determinado tras seguir un proceso sistematizado de acuerdo con unas instrucciones previamente establecidas. Es el concepto que mejor describe la forma mediante la cual la inteligencia artificial desarrolla sus capacidades. En cierto modo se ha querido humanizarlos y se les da nombres para identificarlos, por lo que el protagonismo que vienen adquiriendo en las últimas décadas trasciende el mundo tecnológico y alcanza hasta la personalización de los mismos.

Los algoritmos parecen también describir un tipo de pensamiento futuro en el que, supuestamente, también los humanos nos guiaremos por el mismo proceder homogéneo. Si algún día esa proyección se hiciera realidad los problemas de seguridad quedarían circunscritos a los derivados de las posibilidades y limitaciones de la tecnología.

El esquema de los algoritmos secuenciales quizás no abarque sino una parcela de la realidad y viene a añadir más complejidad a la que hemos heredado de nuestra historia. Lo que tenemos es un presente donde conviven diferentes conciencias e intereses, que responden a percepciones humanas distintas y a trayectorias no paralelas.

En este contexto se insertan las nuevas tecnologías y la evolución de las mismas que está aún por producirse. No es probable que absorban, y sustituyan, todas las sensibilidades humanas. Las personas van a seguir teniendo la obligación de elegir entre diferentes opciones y van a tener que mejorar su habilidad para compaginar intereses contrapuestos. Por esa razón, el pensamiento estratégico seguirá siendo una actividad eminentemente humana, con origen y destino en nuestra especie.

Las estrategias de seguridad seguirán hablando de elecciones y de valores, seguirán tratando de planificar cómo aplicar recursos (entre ellos los tecnológicos) para afrontar desafíos a la seguridad de los estados y de las sociedades. El pensamiento estratégico, con un porvenir necesario por delante, seguirá centrado en resolver complicados dilemas en torno a las elecciones humanas. No será algo que podamos delegar en la tecnología o en los nuevos sistemas de tratamiento de la información. Eso únicamente sería posible si se partiera de una situación en la que se contara con una materia prima uniforme, pero no es el caso.

El pensamiento estratégico se nutre de diferentes percepciones, de muy variadas perspectivas desde las que afrontar problemas y defender intereses. La profundización en el conocimiento de las interpretaciones diversas de nuestra seguridad es una actividad esencial para la protección eficaz de valores y la consecución de objetivos. La convicción de que todas las aportaciones son útiles es el principio que nos lleva al "*algoritmo ADESyD*", que consiste en compartir visiones de seguridad.

En nuestro mundo se generan desafíos que son espeluznantemente variados y que están interconectados. La disparidad de circunstancias ha sido una constante en la historia, pero las restricciones materiales y de las comunicaciones impedían que unas impactaran en otras. Hoy conviven, con conciencia plena unos de otros, desde un autoproclamado califato medievalizante hasta una tecnología propia de *Star Trek*. ¿Qué algoritmo puede asumir lo matemático y lo radicalmente irracional o absurdo? El conocimiento útil es el integrador de distintas visiones, no el que homogeneiza, sino el que se mueve a lo largo y ancho de tal variedad.

Esta es la propuesta intelectual de una actividad como el "Congreso ADESyD". Intentamos integrar visiones tan variadas como nuestro contexto de seguridad. Las estrategias de seguridad de las grandes potencias hablan de valores[1], de prosperidad económica[2], de protección del conocimiento científico y tecnológico[3], de salud pública[4] o hasta de tradiciones[5]. El ámbito de estudios de la seguridad y del pensamiento estratégico es amplio, pero no por la acumulación datos, sino por la diversidad de las motivaciones humanas que están detrás de todos los retos importantes a nuestra seguridad.

El libro que presentamos es una aplicación de esta filosofía y de la herramienta que hemos denominado "algoritmo ADESyD". Es una puesta en común que analiza parte de nuestro panorama estratégico, no todo él, desde luego. Después de leerlo se podrá quizás tener la sensación de que faltan temas, comentarios y análisis, pero lo que no se podrá decir en ningún momento es que sobra algo. Por estilo y por contenido, esta obra es una buena muestra de integración de sensibilidades, y de estudio de diferentes problemáticas, con utilidad real para

[1] La Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU en vigor es de 2015. Uno de sus pilares básicos es la promoción de valores.
[2] En el mismo año 2015 el Reino Unido publicó también su estrategia de seguridad nacional, en la que el núcleo principal lo ocupa la seguridad económica.
[3] Para Francia, por ejemplo, de acuerdo con su estrategia de seguridad nacional de 2013, la protección del conocimiento científico y tecnológico del país es uno de los objetivos primordiales de su seguridad nacional.
[4] En el mismo año 2015, prolífico en la aprobación de este tipo de documentos, Rusia publicó su estrategia de seguridad nacional. Es una buena muestra del enfoque variado que está adoptando la gestión de la seguridad nacional.
[5] Uno de los cuatro ejes de la estrategia de seguridad nacional rusa es el defensa de la tradición.

conocer mejor el trasfondo sobre el que se tendrán que decidir las elecciones de nuestros gobernantes y de todos nosotros como ciudadanos.

A través de estas actas ADESyD propone adentrarse en la estructura operativa de las Fuerzas Armadas, pero también en los sentimientos de los hombres y mujeres que forman parte de ellas y tienen que resolver problemas familiares. Podremos conocer más de cerca los últimos avances en seguridad aeroespacial, nuevos sistemas de trazabilidad, el uso de vehículos no tripulados o las capacidades tecnológicas desarrolladas para mejorar el control de las fronteras. Junto a eso se podrán conocer algunas respuestas políticas a problemas ya arcaicos como la desprotección de niños y niñas en zonas de conflicto. También se podrá ver el mundo a través de la clásica visión de disputas entre estados y defensa de sus intereses mediante el empleo de la diplomacia, o el papel que juegan las organizaciones internacionales en cuestiones de extrema actualidad.

Esta obra recopila trabajos elaborados específicamente para esta ocasión por sus autores. Todos ellos participaron el pasado 29 de noviembre en el III Congreso ADESyD que se celebró en la sede de ISDEFE en Madrid. Sorprendió gratamente observar a ingenieros deseando aprender de historia, a diplomáticos siguiendo las explicaciones de informáticos, a militares atentos a las exposiciones de profesionales de la seguridad privada y viceversa. Se constató la validez del principio de que el conocimiento es un recorrido, no una estación a la que alguien ha llegado.

Pretendemos, sobre todo, motivar al lector a que siga profundizando en estos temas, advirtiendo, eso sí, de que tiene un camino largo por delante. Porque también lo tienen quienes son creadores de pensamiento estratégico. La actividad matriz de la que nace esta obra tiene la vocación de seguir estimulando el espíritu participativo y creativo de la comunidad de seguridad de nuestro país. Se ha hecho mucho, pero el porvenir del pensamiento estratégico en todo el mundo está asegurado dada la incertidumbre intrínseca a la evolución de las sociedades humanas.

De cuanto hemos dicho hasta ahora, que trata de resumir el espíritu de esta obra, nos gustaría destacar que a diferencia de los algoritmos clásicos, que persiguen un resultado, el pensamiento estratégico está condenado a desarrollarse como un eterno proceso ligado a la capacidad creativa y de elección de los seres humanos. Esta capacidad genuina de nuestra especie es la que esperamos ayudar a desarrollar con nuestras actividades y con esta obra. La tecnología añadirá nuevos retos y no suplirá nuestra necesidad de reflexionar o de pensar, sino que obligará a perfeccionarla.

# INAUGURACIÓN

# LA SEGURIDAD EN UN MUNDO GLOBALIZADO. RETOS Y ESCENARIOS PARA LA SEGURIDAD EN UN MUNDO GLOBALIZADO

***EXCMO. SR. DR. D. JOSEP PIQUÉ CAMPS***

No existe un concepto único de "Seguridad". Al respecto, cuando hablamos de "Seguridad" tenemos que hacerlo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pero también de otros conceptos como "seguridad alimentaria". Además, hablar de seguridad también implica hacerlo de las nuevas tecnologías porque la seguridad en este siglo cada vez más se va a desarrollar en el campo del ciberespacio.

Esta apreciación inicial me lleva a una reflexión que complementa la forma en que está estructurado este III Congreso de ADESyD: la conexión entre seguridad nacional y seguridad internacional es absolutamente total, por lo que resulta preciso que se reflexione de manera multidisciplinar. Al respecto, está muy bien que se reflexione sobre estos asuntos porque España es un país que ha sufrido de manera dramática el terrorismo tanto interior como exterior. Pese a ello, sigue siendo un país poco sensible a los temas de seguridad.

Junto a ello, existen otros factores que deben tenerse en cuenta, por ejemplo los recientes resultados de las elecciones presidenciales de Estados Unidos, lo que va a obligar a los europeos a asumir más responsabilidades tanto en el campo de la seguridad colectiva como en el campo de la defensa y, por lo tanto, un esfuerzo presupuestario mayor que el que se viene realizando.

No obstante, cuando llegan las elecciones en España y se pregunta al electorado en qué temas cree que debería reducirse el gasto, la respuesta inmediata es "en defensa". Sin embargo, todos sabemos que esa respuesta no puede ser adoptada por los responsables políticos porque tenemos que ser solidarios con nuestra seguridad y con nuestra defensa colectiva y con nuestros aliados.

Mi intervención se va a vertebrar alrededor de dos conceptos que afectan al conjunto de nuestras vidas. El primero de ellos es el de la globalización y todo lo que ésta implica. El segundo, la revolución digital.

La globalización, aunque muchos crean que es una opción política, ha venido para quedarse: no es una opción sino el resultado de la realidad. A modo de ejemplo, una de las primeras

decisiones del nuevo Presidente de Estados Unidos, en coherencia con su campaña electoral, ha sido negarse a la ratificación del *Transpacific Partnership*. Es una mala noticia para los que defendemos el libre comercio como factor de prosperidad y de desarrollo. Sin embargo, si echamos la vista para atrás, lo que vemos es que el proteccionismo está aumentando.

En función de estos planteamientos muchos pueden pensar que la globalización se puede detener y podemos volver al mundo de las "soberanías" de los Estados. Yo creo que la realidad va a desmentir esta premisa y ejemplo de ello es que el vacío que deja la no ratificación del *Transpacific Partnership* va a ser ocupado por China, algo acorde con la pretensión de Pekín de jugar un papel cada vez más hegemónico en el mundo, como una de las dos grandes potencias.

En consecuencia, no debemos olvidar que nos encontramos en un mundo apolar donde la correlación de fuerzas no acaba de cristalizar. Por ello, la globalización es un fenómeno irreversible y si alguien quiere retroceder, allá él. Asimismo, la geografía juega un rol fundamental, en especial a la hora de aproximarse a los temas de seguridad y defensa. Hoy en día es fundamental el Estrecho de Malaca ya que ahí se está desplazando el centro de gravedad.

En cuanto a la revolución digital, nos jugamos muchísimo porque va a implicar un cambio en las reglas del juego y en la distribución del poder. Por ejemplo, hoy en día la política está cada vez más condicionada por el manejo de las redes sociales.

La paradoja es que en un mundo tan global cualquier cosa que pasa la conocemos de inmediato pero la capacidad para actuar deriva de la revolución digital. Un ejemplo práctico es el terrorismo yihadista, que ataca de forma global y usa de forma masiva las nuevas tecnologías para magnificar el impacto de sus atentados. Sin embargo, también tiende a manifestarse a través de los "lobos solitarios", los cuales no son un ejército, por lo que no estamos hablando de una batalla convencional que se plantea en el campo de batalla sino que estamos hablando de algo que va mucho más allá: conflictos asimétricos que son más difíciles de contrarrestar y de detectar. Además, esa amenaza asimétrica está en un proceso de renovación constante que le permite aumentar su capacidad para sorprender.

En conclusión, la seguridad es un concepto complejo. En Estados Unidos se piensa, con razón, que hay una asimetría en la aportación de recursos humanos y de recursos materiales frente a la comodidad europea. Donald Trump ha insistido en la importancia de restablecer un reequilibrio en la forma en que Estados Unidos y sus socios europeos afrontan las cargas derivadas de la seguridad, lo que ha supuesto que China y Rusia festejen la victoria electoral del republicano. En consecuencia, y en función de estos planteamientos, los europeos deben

avanzar en la Política Exterior de Seguridad Común pero hay un contexto interno que introduce interrogantes, como las futuras elecciones en Francia y en Alemania. Si esas elecciones salen mal desde una perspectiva europeísta, ello tendrá repercusiones en la configuración de la defensa europea.

Madrid, 29 de noviembre de 2016.

# PANEL I: SEGURIDAD NACIONAL

***COORDINADO POR D. GABRIEL CORTINA DE LA CONCHA***

## SÍNTESIS DE CONTENIDOS DEL PANEL "SEGURIDAD NACIONAL"

La primera mesa del congreso estuvo dedicada a diferentes temáticas que tenían como común denominador aspectos relativos a la Seguridad Nacional. Todas ellas están recogidas en el conjunto de intereses, amenazas y líneas de acción señalados en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, que a día de hoy, es el documento estratégico de referencia.

El interés de los ponentes se centró en el aspecto operativo de las Fuerzas Armadas; los retos necesarios de las misiones internacionales para atender a las necesidades familiares; los desafíos operativos en la vigilancia de las fronteras nacionales y exteriores de la Unión Europea; la necesidad de una estrategia de seguridad aeroespacial; y, por último, cómo mejorar el potencial de la comunidad de inteligencia y seguridad española.

Cabe señalar que estos cinco temas planteados en el panel, que como se ve, abarcaban diferentes áreas de actividad, tenían como objetivo la intención de señalar mejoras en sus respectivos temas. Este interés de los ponentes por ir más allá de una mera descripción de los hechos y aportar posibles soluciones en sus conclusiones, aportó un valor añadido singular, que quedó plasmado en el debate posterior y en el turno de preguntas por parte de los asistentes. Desde ese punto de vista, el tema que acaparó más la atención por su novedad y las situaciones descritas fue el relativo a familia y misiones internacionales.

Como conclusión, antes de proceder a comentar un resumen de cada una de las aportaciones, me gustaría señalar que los materiales que se muestran en estas actas servirán de consulta y referencia para estudiantes y analistas, en aquellos temas que consideren de interés, con la garantía de que cuentan con unos trabajos excelentes.

La primera fue "*La estructura operativa de las Fuerzas Armadas y las operaciones*", a cargo del coronel (E.T.) D. Dionisio Urteaga, quien mostró cómo se configura la estructura operativa de las Fuerzas Armadas en el Sistema de Seguridad Nacional. Su objetivo es hacer frente a los conflictos armados en defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales y de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales. Gracias a su experiencia en el Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa, mostró una visión completa de la estructura, desde un punto de vista divulgativo, para comprender cómo y por qué se habían llegado a las conclusiones señaladas. La aportación de esta comunicación al conjunto del Congreso de ADESyD responde, precisamente, a una de las líneas estratégicas señaladas, que es el fomento de la conciencia y cultura de defensa. Junto a

ésta, las otras mencionadas responden a los objetivos del congreso, pues son, entre otras, la provisión de capacidades militares, el mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva, la adaptación a las nuevas realidades y retos, la adecuación del esfuerzo a la actual situación de crisis económica, el compromiso para compartir capacidades con nuestros aliados, y el fortalecimiento del tejido industrial español de Defensa. A parte de los tres niveles (estratégico, operacional y táctico) se señalaron los cometidos del Mando de Operaciones, porque es el responsable del planeamiento operativo, la conducción y el seguimiento de las operaciones militares. Por último, se mostró un mapa donde estaban señalados los escenarios en los que actualmente estaban desplegadas nuestras Fuerzas Armadas, con un breve comentario de cada una de ellas, en cuanto a naturaleza de la misión, características y finalidades.

Verónica Domínguez, analista del *think-tank* ARTÍCULO 30, participó con una comunicación titulada "*Familia y misiones internacionales de las Fuerzas Armadas*". Su punto de partida es que un militar lo es por vocación, y su familia, por obligación. Teniendo en cuenta las características propias de esta situación, hay una serie de destinos que suponen la ausencia prolongada del militar de su hogar, hasta siete meses seguidos, como son algunas misiones internacionales. Domínguez ofrece las conclusiones de su estudio sobre la situación de las familias en las Fuerzas Armadas, con datos llamativos sobre los índices de separaciones y divorcios, y los síntomas en los hijos. Como demuestra en su ponencia, la conclusión es que, a día de hoy, se contribuye muy negativamente a la estabilidad tanto familiar como de la pareja. Si el cónyuge o los hijos están mal –afirma-, el/la militar también lo estará, y ese malestar repercutirá inevitablemente en su labor. Junto a la descripción de esta realidad y sus consecuencias, la analista plantea una serie de propuestas e iniciativas realistas y viables para llevar a cabo un plan de apoyo a la familia, especialmente orientada a la de los militares desplegados en misiones de larga duración y distancia.

Por su parte, D. José Antonio Díaz Bermúdez, Jefe del Área de Protección de Fronteras de ISDEFE, presentó una comunicación sobre un tema de plena actualidad, titulada "*Desafíos en la vigilancia de las fronteras nacionales y exteriores de la Unión Europea: demanda operativa y necesidades irrenunciables de innovación*". Tras el acuerdo de Schengen y su incorporación como ordenamiento legal al Tratado de Ámsterdam, los Estados miembros de la UE asumen la obligación de velar de manera solidaria por el efectivo control de sus fronteras nacionales, convertidas desde ese momento en fronteras comunes y exteriores de ese nuevo espacio. Sin embargo, el desbocado y triste crecimiento de flujos migratorios está provocando una sensibilización creciente, acompañada de enormes problemas políticos. Los interrogantes que

trata de plantear Díaz Bermúdez hacen mención a los mecanismos que podrían desarrollarse o implantarse para encauzar y regular la entrada de migrantes de manera fluida y segura por los puntos de paso oficiales y regulados por la Unión; y qué artefactos o artilugios podrían ponerse en marcha para detectar lo antes posible que la vida de una persona en tránsito precario por el mar se encuentra en riesgo. Teniendo en cuenta que el control de las fronteras exteriores de la Unión es un problema sin resolver, se establecen una serie de comentarios sobre cuatro líneas de actuación, como posibles vías de solución: la creación de fronteras inteligentes; la monitorización de áreas extensas; la interoperabilidad y la compartición de Información; y los estudios prospectivos y sistemas de apoyo a la decisión.

El teniente coronel (E.A.) D. Jaime Luis Sánchez aborda la dimensión espacial de la seguridad. "*Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial*" es un trabajo sobre las debilidades, amenazas, fortalezas y debilidades de esta propuesta estratégica. Uno de los puntos de partida de su planteamiento es que, actualmente, en la órbita *Low Earth Orbit* (LEO), existen unas 5.588 partes de lanzadores, unas 28.601 basuras espaciales y unas 2.542 cargas de pago en uso, lo que supone unos 35.000 objetos del total de los 41.600 catalogados. Y todos ellos se encuentran tan solo a unos cientos de kilómetros de su superficie. Su inquietud es que la Estrategia de Seguridad Nacional, al analizar el escenario global de riesgos y amenazas, y dejar para desarrollos posteriores las estrategias concretas que debían ser tratados desde una perspectiva específica, no ha abordado la del espacio. Su deseo es que se disponga del análisis concreto respecto de la seguridad aeroespacial, y como consecuencia de ello, que se garanticen las condiciones de seguridad adecuadas al desarrollo sostenido de la actividad espacial, como continuidad de la actividad aérea.

Por último, el ámbito de actividad de inteligencia fue el tema ofrecido por D. Fernando Cocho. La comunicación lleva por título "*¿Por qué la comunidad de inteligencia y seguridad española no despega su potencial? Cómo superar sus seculares defectos"* y plantea una problemática de enorme trascendencia. Para el autor, siendo España una potencia mundial en muchos ámbitos, parece que el atraso secular en cultura y difusión de inteligencia, a pesar de los esfuerzos de los últimos quince años de entidades públicas -y ahora privadas-, sigue siendo algo patente. Entre las causas, Cocho señala los desacuerdos y divergencias entre diversos ámbitos de formación reglada o privada; los cambios que se han producido sin una directiva socialmente aceptada con estrategias de inteligencia económica compartidas; o las divisiones causadas por la falta de proyección completa de la inteligencia, priorizando intereses personales en lugar de peso compartido. Lo más relevante es el planteamiento que hace a favor de una necesaria refundación de dicha comunidad, desde ejes que permitan evaluar la gestión del conocimiento

y su aplicación en inteligencia. La propuesta es crear un modelo integrado de capital humano, de cultura de defensa e inteligencia, y de inteligencia económica en empresas y estructuras políticas y administrativas.

# LA ESTRUCTURA OPERATIVA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

*CORONEL D. DIONISIO URTEAGA TODÓ*

## NOTA BIOGRÁFICA

Coronel de Infantería, Diplomado de Estado Mayor. Destinado en el Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa. Ha realizado cursos militares y civiles en el ámbito de las operaciones, las relaciones internacionales, la comunicación estratégica y cuestiones de género. Ha ocupado destinos en unidades de infantería y Estados Mayores, y ha participado en dos misiones internacionales. Tiene diversas condecoraciones militares nacionales y extranjeras.

La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) define doce ámbitos de actuación en los que los recursos del Estado deben ser puestos a disposición de la seguridad de los españoles y de nuestra nación para garantizar que podamos vivir en paz y desarrollarnos como una sociedad libre y democrática. Estos ámbitos de actuación, en los que se deben hacer frente a los riesgos y amenazas, que define ese mismo documento, son:

- Defensa nacional
- Lucha contra el terrorismo
- Ciberseguridad
- Lucha contra el crimen organizado
- Seguridad económica y financiera
- Seguridad energética
- No proliferación de armas de destrucción masiva
- Ordenación de flujos migratorios
- Contrainteligencia
- Protección ante emergencias y catástrofes
- Seguridad marítima
- Protección de infraestructuras críticas

Con respecto al ámbito Defensa, la ESN señala que su objetivo es "hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales -en los que se intervendría de manera individual-, como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE- en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios".

Debemos, antes de continuar, retrotraernos a 1980, cuando se publica la Ley Orgánica 6/1980 de la Defensa Nacional, actualmente derogada, para encontrar una definición clara y precisa de lo que es la Defensa Nacional. Así esa Ley señalaba que "la Defensa Nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin". Y, además, establecía como su finalidad el "garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento

constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución".

Analizando esta finalidad, debemos establecer una correlación entre los intereses o valores -nacionales o compartidos– de los que habla la ESN con los intereses de la patria, que señalaba la LO 6/1980. Para comprobar si hay alguna otra vinculación entre aquella primera Ley de Defensa de nuestra época moderna, tras la Transición, y la ESN de 30 años después, deberíamos examinar las líneas de acción estratégicas que, en el ámbito Defensa, establece la ESN. Así, podemos seleccionar, para continuar nuestro análisis, las dos primeras de las seis que recoge:

- Provisión de capacidades militares que permitan el cumplimiento de las misiones asignadas y un nivel de disuasión creíble. En todo caso, la Defensa Nacional mantendrá las capacidades necesarias para reaccionar y neutralizar cualquier riesgo o amenaza de orden militar.
- Mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva sobre la base de la integración en las organizaciones internacionales y mediante la activa participación en operaciones en el exterior, que se conjugará con la defensa de los intereses nacionales. Se llevarán a cabo actuaciones que contribuyan a la acción exterior del Estado y a la posición internacional de España.

En estas dos líneas de acción se puede encajar perfectamente lo que señalaba la LO 6/1980, asimilando la expresión "la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión" de aquella Ley con la línea estratégica referente a la "provisión de capacidades militares que permitan el cumplimiento de las misiones asignadas y un nivel de disuasión creíble; el que la Defensa Nacional "mantendrá las capacidades necesarias para reaccionar y neutralizar cualquier riesgo o amenaza"; y, aunque en 1980 no pertenecíamos a ninguna organización de defensa o seguridad colectiva -fuera del ámbito de ONU u OSCE- con el "mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva" de la segunda de las líneas estratégicas expuestas.

Es decir, lo que en 1980 se conceptualizaba con respecto a la Defensa Nacional, sigue siendo válido en 2013 y, por supuesto, en 2016. La Defensa Nacional es una actividad no sólo militar, que permite garantizar la supervivencia del Estado, de la Nación, y la seguridad de los españoles y sus intereses en casos de conflicto o una crisis que no pueda ser resuelta en otros ámbitos y con otras capacidades.

Esto lo podemos confirmar si analizamos lo que en 2005 establece la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional actualmente en vigor, derogando la 6/1980. La LO 5/2005 no define lo que es la Defensa Nacional, limitándose a señalar lo que debe entenderse por Política de Defensa: "La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España".

Un error, en nuestra opinión, es evitar dar una definición precisa de Defensa Nacional, limitándose a hablar de "una política", aunque en la expresión conceptual se aproxime a lo que la ESN y aquella ley derogada definen con mayor precisión. Es decir, la LO 5/2005, explícitamente, también señala que "la Defensa se orienta a la protección de la sociedad, de los valores y de España como nación, contribuyendo a la paz y seguridad", y esta contribución lógicamente debe hacerse con el empleo de todos los recursos disponibles, como determina la propia Ley, además de los militares, al determinar que "el Gobierno establecerá los criterios relativos a la preparación y disponibilidad de los recursos humanos y materiales no propiamente militares para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional en situaciones de grave amenaza o crisis".

Sirva esta introducción para señalar que la Defensa Nacional no es una cuestión exclusivamente militar. La Defensa Nacional es una cuestión de todos. En cualquier caso, es necesario resaltar la misión constitucional de las Fuerzas Armadas que "constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional" (artículo 8.1.). Es decir, la Constitución determina que son las FAS las que tienen la responsabilidad de la Defensa de la Nación, en primer lugar, ya que constituyen la institución que cuenta con las capacidades adecuadas para hacerlo, aunque, como vimos, dichas capacidades tienen que ser complementadas y reforzadas con otros recursos del Estado, incluyendo la capacidad de resiliencia de la Administración y de la sociedad de las que las FAS forman parte.

Es por todo lo anterior por lo que, aunque en esta ponencia solo tratemos la normativa referente a las Fuerzas Armadas, como elemento principal de la Seguridad Nacional y de la Defensa (el primero de los ámbitos de actuación de la Seguridad), debemos mencionar que, junto a la LO 5/2005 y sus disposiciones de desarrollo, se tiene que tener en consideración la normativa

aplicable en los ámbitos de alarma, excepción y sitio; Acción y Servicio Exterior; Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE); Protección Civil; Protección de Infraestructuras Críticas; Protección Ciudadana o Seguridad Privada; ya que es en todos estos ámbitos donde las FAS, con sus medios y procedimientos, pueden interactuar o prestar apoyos y capacidades en beneficio de la Seguridad y, por tanto, de la Defensa Nacional.

En cualquier caso, es necesario centrarnos en cómo las FAS encajan en este sistema de sistemas. Así, lo primero que tenemos que hacer es continuar con el referente principal, además de la Constitución, para determinar las misiones y cometidos de las FAS. Ya hemos señalado que la misión de las FAS está definida en el artículo 8.1. de la Constitución. Es necesario, sin embargo, recurrir a la LO 5/2005 para conocer en detalle cuáles, además de ésta, son las misiones de las FAS y qué tipo de operaciones deben llevar a cabo para cumplirlas.

Las misiones de las FAS, de acuerdo con la normativa vigente, además de la constitucional, son (artículo 15 Ley Orgánica 5/2005):

- Contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria.
- Preservar, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.
- La evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses.

Tenemos que destacar, a la vista de estas misiones, que se mantiene el concepto de que la Defensa es una cuestión "multidisciplinar", si se nos permite la expresión, responsabilidad del Estado, aplicando todos los recursos para preservar la Seguridad y Defensa de la Nación y sus ciudadanos, además de la de los aliados.

Para llevar a cabo estas misiones, nuestras FAS, desempeñan diversos tipos de operaciones militares, alguna de ellas en el marco de aquéllos ámbitos de actuación no específicamente militares que vimos anteriormente (artículo 16 de la LO 5/2005):

- La vigilancia de los espacios marítimos, del espacio aéreo y aquellas otras actividades destinadas a garantizar la soberanía e independencia de España, así como a proteger la vida de su población y sus intereses.
- La colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada.
- El apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- La respuesta militar contra agresiones que se realicen utilizando aeronaves con fines terroristas.
- La colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.
- La participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el extranjero.

Como vemos, las FAS, en el marco de la Defensa Nacional, abarcan un amplio abanico de posibilidades de actuación operativa, en muchos casos más vinculados a la Seguridad (que no exige desarrollarse en un ambiente de conflicto armado) que a la Defensa (que sí exige la existencia de un conflicto armado, sin necesidad de que éste sea convencional).

Para llevar a cabo esta actividad operativa, la LO 5/2005 establece, por primera vez, aunque apoyándose en un documento oficial no normativo -como fue la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003-, una estructura orgánica y una estructura operativa. La estructura orgánica sería la que genera y prepara la fuerza para ponerla a disposición de la estructura operativa para su empleo. Así, la LO 5/2005 determina que "las Fuerzas Armadas se organizan en dos estructuras: una orgánica, para la preparación de la fuerza, y otra operativa, para su empleo en las misiones que se le asignen".

De acuerdo con esto, podemos señalar que la estructura orgánica, constituida sobre la base del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, es la responsable de tener las unidades de la fuerza alistadas para ponerlas a disposición de la estructura operativa y, por tanto, de generar, organizar y equipar sus Unidades, instruirlas y adiestrarlas, realizar el apoyo logístico y de la motivación y disciplina, en relación con las personas, soldados, hombres y mujeres que forman parte de las mismas.

Por su parte, la estructura operativa es la que, en el marco de la acción conjunta (inter-ejércitos) y combinada (con nuestros socios o aliados), lleva a cabo las operaciones militares encomendadas a las FAS, con aquellas capacidades que los Ejércitos ponen a su disposición.

Así, esta estructura, de acuerdo con el Concepto de Empleo de las FAS, elaborado por el responsable máximo de esta estructura, que es el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) lleva a cabo las operaciones permanentes, en territorio nacional y espacios aéreos, terrestres, marítimos o cibernéticos de soberanía, y las operaciones de reacción, de forma autónoma o independiente –cuando afecta en exclusividad a la defensa nacional, sin comprometer a otros- o con nuestros socios y aliados, cuando lo hacemos en el marco de la seguridad y defensa internacional (compartida o colectiva). Además de esto, en el marco de la estructura operativa se podrán llevar a cabo ejercicios y evaluaciones para verificar el grado de alistamiento de las unidades y capacidades puestas a disposición de esta por parte de la estructura orgánica.

El Real Decreto 872/2014 de organización básica de las FAS, que desarrolla la LO 5/2005, establece las responsabilidades de ambas estructuras en detalle y las autoridades que, en cada escalón, tienen la responsabilidad del planeamiento y ejecución de las operaciones. De momento no vamos a entrar en este detalle.

Antes de continuar con el desarrollo de cómo las FAS se organizan para llevar a cabo las operaciones militares que se le encomienden, en el marco de la Defensa y Seguridad Nacional, y analizar las que actualmente se llevan a cabo, es necesario adentrarse en el Sistema de Seguridad Nacional (SSN), definido por la ESN y normativa aplicable y el encaje de la estructura operativa de las FAS en este sistema. Hay que recordar que el SSN es el conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos que permite a los órganos competentes en materia de Seguridad Nacional ejercer sus funciones.

La Ley 36/2015 de Seguridad Nacional es, junto a la ESN, el marco de referencia de la Seguridad Nacional (SN). En esta Ley se define la Seguridad Nacional como la "acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la seguridad de España y sus principios y valores nacionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en cumplimiento de los compromisos asumidos". Además se señala que la SN es una responsabilidad de todas las administraciones, contemplando la contribución de todo tipo de recursos necesarios; que tiene un carácter multidimensional; y que es fundamental que las administraciones públicas garanticen la prestación de los servicios esenciales a la sociedad y sus ciudadanos. Además, la Ley (que no tiene carácter orgánico, a diferencia de la Ley 5/2005) define una situación de Interés para la Seguridad Nacional, distinta a las de alarma y

excepción, contempladas en la Ley Orgánica 4/1981 (el estado de sitio es el aplicable en el ámbito de la Defensa).

Como vemos tanto la LO 5/2005 como la Ley 36/2015, contienen parámetros similares, si bien la principal diferencia es la responsabilidad exclusiva del Estado en materia de Defensa Nacional. En ambas, en cualquier caso, se determina la aplicación de recursos de diferentes administraciones.

Otra similitud entre ambas normas es la que se refiere a la constitución de dos órganos con responsabilidades en las materias de Defensa Nacional o de Seguridad Nacional. Así podemos señalar que la LO 5/2005 determina la creación de un Consejo de Defensa Nacional (CDN), como órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de Defensa. Por su parte, la Ley 36/2015, establece la creación de un Consejo de Seguridad Nacional (CSN), que como Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional (CDGSN), es el órgano al que corresponde asistir al Presidente del Gobierno en la dirección de la política de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional. Vemos una notable diferencia entre ambos, ya que este último es más bien un órgano ejecutivo de asistencia al constituirse como Comisión Delegada, mientras que el de Defensa Nacional, sólo es un organismo coordinador, asesor y de consulta. En cualquier caso hay que destacar que la composición básica de ambos es similar, por no decir idéntica, destacando que, además del Ministro de Defensa, en ambos, el JEMAD, recordemos que es el comandante de la estructura operativa de las FAS, forma parte. Otra diferencia importante entre ambos es que será el CDN el que asiste en la dirección de conflictos armados y en la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la Defensa, no el CSN.

Por tanto, en el nivel que se corresponda, tanto en el político, como en el estratégico, en el operacional y en el táctico, deben existir relaciones entre los organismos implicados en la Seguridad Nacional de los distintos ministerios y otros órganos de la Administración y los de la Defensa Nacional. Así, la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL), se relacionara con los organismos de su nivel en el marco de la definición de la política de defensa y la política de seguridad nacionales. En el ámbito estrictamente operativo, serán las autoridades militares y sus órganos de asesoramiento, de la estructura operativa, quienes se relacionen con los organismos similares de la estructura de Seguridad Nacional, en especial con el Departamento de Seguridad Nacional (DSN), órgano permanente de trabajo del Sistema de Seguridad Nacional, en el nivel estratégico, y los que correspondan de los niveles operacionales y tácticos. Entre ellos, y por estar permanentemente constituidos, habría que destacar la Dirección General de

Protección Civil (DGPC), el Centro Integrado de Lucha contra el Terrorismo y Crimen Organizado (CITCO), el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC), el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE), la Unidad de Emergencias Consulares (UEC), el Centro Criptológico Nacional (CCN) o el Mando de Operaciones de la Guardia Civil (MOPS-GC).

Antes de continuar debemos revisar y anotar cuáles son los cometidos del CSN y del DSN un poco más en detalle. Para un adecuado trabajo el CSN se apoya en diversos Comités Especializados. En la actualidad los comités existentes son el de Ciberseguridad, el de Seguridad Marítima, el de Inmigración, el de Seguridad Energética y el de Situación. Hay que destacar el Comité de Situación, que tiene como principal finalidad prestar apoyo al CSN en la dirección y coordinación de las actuaciones de gestión de situaciones de crisis de acentuada transversalidad, importante dimensión de sus efectos o elevado grado de incertidumbre. Tiene carácter único para el conjunto del Sistema de la Seguridad Nacional.

El DSN es el órgano de asesoramiento al Presidente del Gobierno en materia de Seguridad Nacional y asume las funciones de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del CSN. Sería, hablando en términos militares, el Estado Mayor de mayor nivel en el ámbito del Sistema de Seguridad Nacional, ya que le corresponde brindar el apoyo inmediato, óptimo e integral en materia de Seguridad Nacional para la adecuada toma de decisiones del Presidente del Gobierno en este ámbito. El DSN es el responsable de la gestión del Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis (CNCSC).

En materia de Defensa Nacional, ya hemos adelantado que las FAS se organizan en dos estructuras. La que mantiene una relación directa con el SSN es la estructura operativa. A la cabeza de esta se encuentra, como apuntábamos anteriormente, el JEMAD, que cuenta con el Estado Mayor Conjunto (EMACON) como órgano de asesoramiento principal y con un Mando de Operaciones (MOPS) para el planeamiento y conducción de las operaciones en el nivel operacional. El JEMAD como responsable de la estructura operativa, y en el marco de actuación de ésta, tiene las responsabilidades que tanto la LO 5/2005 y el RD 872/2014 le atribuyen, destacando especialmente:

- El asesoramiento militar al Presidente del Gobierno y al Ministro de Defensa, a los que auxiliará en la dirección estratégica de las operaciones militares.
- Ejercer el mando de la estructura operativa de las FAS y la conducción estratégica de las operaciones militares.
- Asegurar la eficacia operativa de las FAS.

- Proponer las capacidades militares adecuadas para ejecutar la política militar.
- Elaborar y definir la estrategia militar.
- Establecer las normas de acción conjunta de las FAS y contribuir a la definición de las normas de acción combinada.
- Asigna las fuerzas necesarias para las operaciones militares.

Hay que señalar que el EMACON apoyará al JEMAD en la conducción estratégica de las operaciones, mientras que el MOPS es el responsable del control operacional de todas las organizaciones operativas que se creen, tanto con carácter temporal como permanente y, por lo tanto, de la conducción en el nivel operacional de las operaciones tanto permanentes como de reacción.

Los Ejércitos son los responsables de generar y preparar la fuerza para transferirla a la estructura operativa que se encarga de su empleo. Por tanto, los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, la Armada o el Ejército del Aire no tienen responsabilidades específicas en el marco de la estructura operativa, si bien son los responsables de asesorar al JEMAD sobre el empleo de sus unidades, instruir, adiestrar y sostener logísticamente a sus unidades (ejecución, ya que el planeamiento corresponde al MOPS), en y durante el desarrollo de las operaciones militares, mientras las unidades estén transferidas a la estructura operativa.

Tenemos que insistir, la estructura operativa es la que está dispuesta para el empleo de la fuerza en operaciones tanto en el ámbito conjunto como en el combinado, en cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas. En esta estructura, que es de carácter militar para la ejecución de operaciones militares, sólo se integra la Fuerza de los Ejércitos y las capacidades conjuntas existentes en las FAS (las unidades y medios operativos). Es decir, los Cuarteles Generales de los Ejércitos y sus Unidades, Centros u Organismos integrados en el Apoyo a la Fuerza no formaran parte de la estructura operativa, siendo los responsables del planeamiento de fuerzas, del adiestramiento y generación o del apoyo logístico de la Fuerza específica, para su transferencia a la estructura operativa.

En esta estructura podemos distinguir tres niveles de autoridad y responsabilidad, entendiendo ésta como una responsabilidad en el ámbito del planeamiento y la conducción de las operaciones en cada nivel. El nivel estratégico lo encarna el JEMAD con sus órganos de planeamiento. Estos serían el EMACON y la Jefatura de Apoyo para la Acción Conjunta. Descendiendo al nivel operacional, núcleo central del planeamiento y conducción de las operaciones, pues es el nivel que transforma las directrices estratégicas en órdenes tácticas,

para alcanzar los objetivos militares, debemos señalar el papel que ejerce el Mando de Operaciones.

El Comandante del MOPS tiene los siguientes cometidos:

- Es responsable del planeamiento operativo, la conducción y el seguimiento de las operaciones militares.
- Asesora al Jefe de Estado Mayor de la Defensa en la conducción estratégica de las operaciones.
- Es responsable de realizar el planeamiento y conducción de aquellos ejercicios que se determinen.
- Realiza la supervisión de la preparación y la evaluación de la disponibilidad operativa de los mandos y fuerzas asignados a la estructura operativa y elabora directrices para el adiestramiento y alistamiento de dichas unidades.

Como vemos, aunque el MOPS se encuentra en el nivel operacional, también tiene responsabilidades en el asesoramiento de la conducción estratégica de las operaciones y en el planeamiento de los ejercicios para validar el adiestramiento de las fuerzas que los Ejércitos y la Armada ponen a su disposición para el desarrollo de operaciones militares. Además de estas responsabilidades, el MOPS lleva a cabo

- La dirección y gestión logística y el sostenimiento de las operaciones para mantener las capacidades operativas necesarias, con el apoyo, en lo que respecta a generación y mantenimiento de los recursos, de los Ejércitos. En este ámbito logístico también es responsable de la planificación, dirección y gestión de la proyección estratégica de las capacidades militares, en el marco de las operaciones militares, dentro y fuera del territorio nacional.
- Lecciones aprendidas en operaciones.
- Ejercicios conjuntos y evaluaciones y certificaciones.
- La información pública en el ámbito de las operaciones militares.
- La implementación de la perspectiva de género en operaciones.
- Los aspectos culturales y protección del patrimonio cultural en operaciones.

Para llevar a cabo todos estos cometidos, el Estado Mayor del MOPS, como órgano de apoyo y asesoramiento a su comandante, se organiza en dos áreas funcionales de planeamiento, una de operaciones y otra de apoyos logísticos.

En el nivel táctico nos encontramos a las autoridades y sus respectivos órganos de asesoramiento, planeamiento y apoyo, de las organizaciones operativas que se constituyan. En una operación de máxima intensidad y exigencia se podrían llegar a constituir hasta seis mandos componentes en el nivel táctico: terrestre, marítimo, aéreo, de operaciones especiales, de ciberdefensa y, en su caso, de emergencias. Dependiendo del tipo de operación el volumen y entidad de cada uno de estos mandos puede variar o, incluso, puede prescindirse de la constitución de alguno de ellos.

Expuestos los niveles es necesario profundizar un poco en las operaciones que la estructura operativa de las FAS debe llevar a cabo, de acuerdo con lo que hemos apuntado más arriba. Así podemos distinguir dos tipos de operaciones básicas, según define el Concepto de Empleo de las FAS del JEMAD. Así, las misiones que recoge la Constitución y la LO 5/2005 se pueden agrupar en operaciones permanentes y operaciones de reacción.

Las operaciones permanentes son las que se llevan a cabo para garantizar la seguridad del espacio marítimo, aéreo y cibernético y para proteger a los ciudadanos en casos de catástrofes o calamidades públicas, sea cuál sea su origen. Para llevar a cabo estas operaciones, subordinados directamente al JEMAD, algunos con carácter orgánico y operativo y otros solamente operativos, y bajo control operacional del CMOPS, se han constituido un Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima (MVSM), un Mando de Defensa y Operaciones Aéreas (MDOA), un Mando de Conjunto de Ciberseguridad (MCCD) y la Unidad Militar de Emergencias (UME). Cada uno de estos Mandos integra capacidades terrestres, marítimas y aéreas proporcionadas por los Ejércitos y la Armada para llevar a cabo sus cometidos de vigilancia en sus respectivos ámbitos de actuación.

Así, el MVSM integra, además de buques y aeronaves de la Armada, unidades de artillería de costa del ET y aeronaves de patrulla marítima del EA; el MDOA integra buques de la Armada con avanzados sistemas de defensa aérea y unidades de artillería antiaérea del ET junto a las aeronaves y sistemas de detección y defensa aérea del EA; el MCCD integra, además de un *Computer Emergency Readiness Team* (CERT) conjunto, los CERT específicos de los dos Ejércitos y la Armada para proteger las redes y sistemas informáticos del ámbito de la Defensa; por último la UME integra, fundamentalmente, medios terrestres y aéreos del ET y del EA, cuando sea necesario, junto a sus capacidades específicas. Estos cuatro Mandos son los Mandos componentes en el nivel táctico de las operaciones permanentes.

El segundo grupo de operaciones son las denominadas operaciones de reacción. Aquí se engloban las operaciones para hacer frente a diversos escenarios de seguridad y defensa no

permanentes, en los que es necesario operar ante la materialización de los riesgos y amenazas. Estas operaciones pueden ser llevadas a cabo de forma exclusivamente nacional o en colaboración o cooperación con nuestros socios, aliados o amigos, en el marco de una organización internacional de seguridad y defensa de las que España forma parte o bien en el marco de una coalición *ad hoc* o en el de una alianza bilateral.

Para llevar a cabo las operaciones, es necesario diseñar un plan de operaciones, aplicando un proceso de planeamiento operativo. Para las operaciones permanentes se diseña un plan de operaciones permanente, aunque revisable periódicamente. Para las operaciones de reacción nacionales se tienen previstos diversos planes de contingencia que, caso de materializarse una amenaza, se convertirán en un plan de operaciones. Para las operaciones multinacionales las organizaciones internacionales pueden activar un plan de contingencia, transformándolo en un plan de operaciones, de forma similar a la anterior, o elaborar un plan específico si la situación de crisis o conflicto no estaba prevista. En cualquier caso la mejor respuesta es la que se tiene prevista por lo que, frente a los riesgos y amenazas que define la ESN, se deben tener previstas y planeadas las posibles respuestas.

Así, podemos distinguir, entre las operaciones de reacción, las que pueden llevarse a cabo en aplicación del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que establece el principio de legítima defensa, las que se desarrollen:

- Para la Defensa Nacional y de los intereses nacionales
- En el marco de la aplicación del Artículo 5 del Tratado de Washington: Defensa colectiva, que establece que, "en caso de un ataque armado a uno de los miembros, el resto de países asistirá a la parte o partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada".
- En el marco del Artículo 42, Tratado de la Unión Europea (según la versión aprobada en Lisboa), que determina que "si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance".

Pero también hay que contemplar en este grupo de operaciones de reacción aquellas que, relacionadas con la paz y seguridad internacionales, pueden llevarse a cabo bajo un mandato de Naciones Unidas, incluyendo las que una coalición pueda ejecutar en el cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad de esta organización. También se contemplan las

operaciones que puedan ejecutarse en el marco de un acuerdo bilateral o multilateral de defensa. Estas operaciones abarcan un amplio abanico de cometidos:

- Ayuda Humanitaria
- Operaciones mantenimiento de la Paz
    - prevención de conflictos y mediación
    - establecimiento de la paz
    - imposición de la paz
    - consolidación de la paz
- Asistencia y asesoramiento militar
- Rescate de nacionales
- Adiestramiento
- Lucha contra el terrorismo
- Lucha contra tráficos ilícitos
- Policía Aérea
- Reforma Sector Seguridad
- Desarme, Desmovilización, Reintegración
- Observación

Al igual que las operaciones permanentes que hemos definido, las operaciones de reacción tienen un carácter conjunto, es decir se realizarán mediante la integración de capacidades terrestres, marítimas y aéreas, constituyéndose los mandos componentes en el nivel táctico que sean necesarios, bajo el mando de CMOPS, cuando sea una operación exclusivamente nacional, o transfiriendo capacidades a la estructura de mando que se haya constituido en el marco de una operacional con aliados, socios o amigos. Serán operaciones conjunto-combinadas, por tratarse de operaciones con medios terrestres, navales y aéreos –lo que le da el carácter conjunto- y de varios países –lo que les da el carácter de combinada-. En este caso, las fuerzas españolas atribuidas a esa estructura operativa multinacional también estarán bajo control operacional del CMOPS, que ejercerá el seguimiento del empleo de esas unidades y capacidades transferidas, no realizando el planeamiento y conducción de la operación, excepto en los aspectos nacionales que se considere necesario.

Antes de continuar, es importante señalar que uno de los ámbitos de actuación de la ESN es la contrainteligencia, que consiste en adoptar medidas para prevenir, detectar y neutralizar las agresiones encubiertas procedentes de otros Estados, de sus servicios de inteligencia y de

grupos o personas, que estén dirigidas a la obtención ilegal de información. Al igual que esos adversarios pretenden obtener información sobre aquello que debemos proteger y cómo pretendemos hacerlo, nuestros servicios de inteligencia intentaran obtener información similar sobre nuestros potenciales adversarios y los posibles generadores de riesgos y amenazas, al objeto de poder planear adecuadamente una respuesta. Debemos resaltar que sin Inteligencia –incluyendo la contrainteligencia- será difícil efectuar un correcto planeamiento de las operaciones, al no disponer de un adecuado conocimiento de la situación, al tiempo que protegemos la información que el adversario tratará de obtener.

Por ello, el Centro de Inteligencia de las FAS (CIFAS), organismo que se ubica a caballo entre el nivel estratégico y el nivel operacional, es el responsable de facilitar a la estructura operativa la inteligencia militar precisa para alertar sobre situaciones internacionales susceptibles de generar crisis que afecten a la Defensa Nacional, así como de prestar el apoyo necesario, en su ámbito, a las operaciones. Igualmente, proporciona asesoramiento en materia de contrainteligencia militar y seguridad en el ámbito de las operaciones militares. Este organismo se relaciona con el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), para coordinar actividades, intercambiar información o llevar a cabo acciones conjuntas en la materia e igualmente mantiene relaciones similares con organismos de inteligencia militar de nuestros socios, aliados y amigos, y los de aquellas organizaciones internacionales en el marco de las cuales intervienen nuestras FAS en operaciones militares.

Debemos ahora analizar cómo las FAS pueden contribuir en el resto de ámbitos de actuación de la ESN, para determinar el cómo la estructura operativa se integra en el Sistema de Seguridad Nacional.

En el ámbito de la lucha contra el terrorismo, la estructura operativa de las FAS puede llevar a cabo las operaciones descritas para contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales u operaciones de estabilidad, además de las que conjuntamente con las FCSE pueda llevar a cabo para atender a la seguridad interior, preservando la seguridad de nuestros ciudadanos. Con ocasión de grandes eventos o en situaciones de alerta antiterrorista que así lo requieran, las FAS pueden desplegar, en el ámbito de las operaciones de reacción nacionales, capacidades militares para proteger infraestructuras críticas, lugares de gran aglomeración de público, o reuniones de alto nivel, en cooperación con las FCSE, que serán las responsables de la seguridad bajo la dirección de la Secretaría de Estado de Seguridad, a quienes las fuerzas militares atribuidas para la operación prestarán el adecuado apoyo.

Hasta el pasado 9 de noviembre, medios de la estructura operativa, bajo control operacional del MOPS, participaban en la única operación de la OTAN activada bajo el mandato establecido por el artículo 5 del Tratado de Washington, que invoca la defensa colectiva, aportando sus capacidades a la operación *Active Endeavour*, una operación de lucha contra el terrorismo en el Mediterráneo. Desde esta fecha esta operación ha sido sustituida por la operación *Sea Guardian*, de seguridad marítima, con un enfoque más integral, que incluye la lucha contra el terrorismo. Igualmente, aunque de forma indirecta, podemos considerar que la operación *Inherent Resolve*, y las misiones de adiestramiento y formación de la Unión Europea, *European Union Training Mision Malí* y *European Union Training Mision Somalia*, incluso *Resolute Support Mission,* son operaciones de lucha contra el terrorismo, aunque en estos casos, la tarea de nuestros militares consiste en adiestrar y capacitar a las fuerzas locales (de Irak, Malí, Somalia y Afganistán, respectivamente) para que, por sí solas o con ayuda internacional, puedan hacer frente a los grupos terroristas como Daesh, Al Qaeda en el Magreb Islámico, Al Sabah o Al Qaeda y talibanes, respectivamente.

En la lucha contra el terrorismo, a nivel nacional, los niveles de conducción estratégico, operacional y táctico sobre el terreno deberán establecer las relaciones adecuadas para la coordinación de actividades, responsabilidades, formas de apoyo u otras medidas necesarias. No hay que olvidar que, en estos casos, el Comité de Situación que se constituye en caso de situaciones que afecten a la Seguridad Nacional, en apoyo al CSN, será el principal centro de coordinación de la situación generada, al máximo nivel, contando para la conducción de la crisis que se haya generado con el Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, pilotado por el DSN.

En estos casos, los mandos de la estructura operativa de las FAS del nivel estratégico deberán mantener relaciones, igualmente, con dicho Centro Nacional, además de que formando parte del Comité de Situación y del CSN, formen parte representantes del Ministerio de Defensa, entre ellos el JEMAD, comandante de la estructura operativa. El nivel operacional debería mantener relaciones, por el procedimiento que se decida en cada caso, con el CNCSC y con el CITCO, centros operativos de similar nivel, en el ámbito del SSN y en el ámbito específico de la lucha contra el terrorismo. Tanto en el nivel estratégico como operacional las relaciones permitirán llevar a cabo un planeamiento colaborativo y cooperativo, además de permitir el intercambio de información o llevar a cabo coordinaciones en ese nivel. A nivel táctico las relaciones se harán por los comandantes y jefes de las unidades que llevan a cabo las operaciones en su fase ejecutiva, fundamentalmente para intercambio de información o coordinación.

A nivel internacional y en el marco de las operaciones actualmente en curso, se mantienen relaciones con la estructura de mando y control y los servicios de inteligencia de las organizaciones internacionales o coaliciones en las que se integran nuestros contingentes y fuerzas desplegados, como son los casos de OTAN, UE o la Coalición Internacional contra el Daesh.

Al estar muy relacionado con la lucha contra el terrorismo, por la interrelación existente en la actualidad entre las mafias criminales y el terrorismo, podemos señalar que la estructura operativa de las FAS lleva a cabo acciones militares y operaciones, en cooperación y colaboración con las FCSE, para hacer frente a cualquier tipo de tráfico que estas redes criminales llevan a cabo. Así tenemos que destacar que, para la lucha contra el narcotráfico, los medios aéreos y navales prestan un apoyo esencial a las FCSE en el ámbito de la localización y apresamiento de buques y embarcaciones que se dedican al narcotráfico o tráfico de armas, participando, en este último caso, en acciones de embargo que se aplican en determinados países bajo resoluciones del CSNU. Igualmente hay que destacar la participación de España, con medios militares en la operación Atalanta, de la UE, una operación dedicada a la lucha contra la piratería en el Cuerno de África. Además, tenemos que hacer mención a la operación *Sophia*, que se desarrolla en el Mediterráneo central, cuyo objetivo principal es la desarticulación de redes de traficantes de seres humanos. En estos ámbitos, la estructura operativa en el nivel operacional, es decir en el nivel del Mando de Operaciones, mantiene estrechas relaciones de coordinación con el CITCO y, al igual que en el caso anterior, con las organizaciones y agencias internacionales con las que se colabora, especialmente en el ámbito de la UE.

En el ámbito de la ciberseguridad, la estructura operativa contribuye a la misma en el marco de las operaciones permanentes, con la participación de las unidades atribuidas al OPLAN Marco para las operaciones permanentes, esto es, fundamentalmente con las capacidades que proporciona el MCCD. Siendo la misión principal de este Mando el planeamiento y la ejecución de las acciones relativas a la ciberdefensa en las redes y sistemas de información y telecomunicaciones del Ministerio de Defensa u otras que pudiera tener encomendadas, se debe contar con capacidades residuales para contribuir a la respuesta adecuada en el ciberespacio ante amenazas o agresiones que puedan afectar a la Defensa Nacional y, en su caso, la Seguridad Nacional. Por ello, representantes de este Mando componente de las operaciones permanentes forman parte del Comité Especializado de Ciberseguridad, constituido en el marco de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad y, además, el MCCD mantiene relaciones con el INCIBE y el CCN, responsables de la protección del ciberespacio en

el ámbito de la administración y, en su caso, con el CNPIC para la protección de infraestructuras críticas que utilizan este espacio para prestar servicios esenciales.

Un caso similar sucede con la Seguridad Marítima. El MVSM, igualmente un Mando componente atribuido al OPLAN Marco para las operaciones permanentes, es el responsable del planeamiento, conducción y seguimiento de las operaciones de vigilancia y seguridad de los espacios marítimos de soberanía, responsabilidad e interés nacional. Por ello, representantes de este Mando forman parte del Comité Especializado de Seguridad Marítima, constituido, a semejanza del anterior, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima.

En el ámbito de la Protección ante emergencias y catástrofes, la UME, que también forma parte de las unidades transferidas a la estructura operativa, interviene en cualquier lugar del territorio nacional y en operaciones en el exterior para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas. El protocolo de actuación de la UME, en caso de intervención en territorio nacional, está regulado específicamente, teniendo en cuenta la normativa aplicable sobre Protección Civil, por lo que las relaciones que se establecen en este ámbito difieren relativamente de las anteriores. En el caso de declararse una emergencia de interés nacional de nivel 3, el propio comandante de la UME (GEJUME) será el director de la emergencia, asumiendo las responsabilidades, subordinado al ministro del Interior, para la resolución de la emergencia, al menos hasta que descienda a nivel 2.

En lo que se refiere a la participación de la estructura operativa en el ámbito de actuación de protección de infraestructuras críticas, ya hemos visto que entre las operaciones que lleva a cabo esta estructura se encuentran las de apoyar a las FCSE o la colaboración con las diferentes Administraciones para atender determinadas necesidades públicas. Por ello, además de participar en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, o colaborar en la protección del ciberespacio utilizado por determinados servicios esenciales, la estructura operativa debe tener previsto la participación de la protección de infraestructuras críticas, a través del espacio aéreo, marítimo o terrestre. Este apoyo será esencial cuando el nivel de alerta alcance el nivel 5, en caso de una amenaza terrorista o la materialización de cualquier otro riesgo que así lo exija, lo que obliga a un esfuerzo máximo a las FCSE que deberá ser complementado con capacidades militares.

Con respecto a la seguridad económica y financiera o seguridad energética, la aportación militar, en el ámbito de la estructura operativa es más limitada, si bien es necesario destacar que la vigilancia de los espacios de soberanía contribuye, tanto en el marco de las ciberoperaciones, la

seguridad marítima o seguridad aérea, e incluso la terrestre, al flujo correcto de transacciones comerciales o de recursos energéticos, garantizando la seguridad de las líneas de aprovisionamiento y, en su caso, de las instalaciones donde se almacenan y gestionan los recursos. En este caso, debemos hacer mención a la única vez que, en nuestra historia democrática reciente, se ha recurrido al empleo de capacidades militares para contribuir a la seguridad económica al garantizar un uso adecuado del espacio aéreo, al activar controladores aéreos militares y adoptar otras medidas excepcionales para hacer frente a la huelga de controladores aéreos en diciembre de 2010, estableciendo la militarización del espacio aéreo y que efectivos del EA tomaran bajo su mando los centros de control de tráfico aéreo y las torres de los principales aeropuertos civiles.

La operación EUNAVFOR *Sophia*, en la que participan medios militares españoles, es una operación de lucha contra traficantes de personas, como ya hemos mencionado. Por ello podemos señalar que esta es una operación tipo igualmente desarrollada en el ámbito de la ordenación de flujos migratorios que determina la ESN, ya que lo que pretende es luchar contra la inmigración ilegal. Junto a esta operación, en territorio nacional, las FAS igualmente colaboran contra esta lacra, con las FCSE.

El último de los ámbitos de actuación de la ESN es la no proliferación de armas de destrucción masiva. En este marco, la estructura operativa despliega actualmente una batería del sistema antimisiles *Patriot*, para evitar que el espacio de la Alianza Atlántica pueda ser amenazado o atacado con misiles balísticos desde Siria, en el territorio nacional de Turquía, ante el caos existente en aquel país de Oriente Próximo. Junto a esta operación, las actividades que se llevan a cabo en otras zonas de operaciones contribuyen a proporcionar un entorno de seguridad que garantice que este tipo de armas no caiga en manos de terroristas, en especial en aquéllas que se llevan a cabo en el marco de un embargo contra un determinado país, como es el actual caso de la operación *Sophia*, que, además de luchar contra las redes de tráfico de personas debe hacer frente a la aplicación del embargo sobre Libia, en relación al mercado de armamento.

Hemos dado un somero repaso, condicionado por las limitaciones exigidas para esta ponencia, acerca de cómo la estructura operativa de las FAS, en el marco de las misiones asignadas y las operaciones que puede llevar a cabo, no solamente hace que las sean el contribuyente neto a la Defensa Nacional, uno de los ámbitos de actuación de la ESN, sino que es un componente básico de esas medidas o recursos multidisciplinares que el Gobierno de la Nación tiene a su disposición para hacer frente a los riesgos o amenazas en cualquiera de los doce ámbitos de actuación de la Seguridad Nacional.

Podemos, basándonos en lo expuesto, concluir que la estructura operativa de las FAS dispone de los elementos necesarios, esto es un sistema de mando y control en los niveles estratégico, operacional y táctico, y unas capacidades seleccionadas, preparadas y adiestradas, para atender con eficacia y eficiencia a los requerimientos del Sistema de Seguridad Nacional, tanto en aplicación de la Ley 36/2015, la LO 4/1981, como de la LO 5/2005.

En este sentido conviene, para finalizar, señalar que la Ley 36/2015, define la situación de interés para la Seguridad Nacional como la que, "por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, garantizando el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles, en los términos previstos en esta ley". Además, determina que la situación de interés para la Seguridad Nacional se afrontará con los poderes y medios ordinarios de las distintas Administraciones Públicas y en ningún caso podrá implicar la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos. Por ello esa Ley no tiene el carácter de orgánico de las otras leyes mencionadas, que sí pueden limitar o suspender derechos y libertades. Estas situaciones, por tanto, se declararan cuando el nivel de amenaza sea limitado y la respuesta no exija aplicar medidas extraordinarias que afecten al libre ejercicio de aquellos, siendo necesario, sin embargo, determinar una autoridad única, a la que se atribuyen recursos y capacidades para la gestión de una crisis que afecte a la seguridad, en un ámbito geográfico y por un plazo determinados. Entre estos recursos y capacidades puede disponerse que existan capacidades militares.

En el caso de la Ley Orgánica 4/1981, la definición de los estados de alarma, excepción y sitio, igualmente define unas situaciones de excepcionalidad que afectan a la Seguridad Nacional en las que se deben adoptar medidas extraordinarias para hacer frente a cualquier amenaza. En la aplicación de estas medidas puede recurrirse al empleo de capacidades militares. Estas situaciones se declaran cuándo y cómo se establece en la Ley Orgánica.

- El estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

  a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

  b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

  c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la

Constitución, concurra alguna de las demás circunstancia o situaciones contenidas en este artículo (en este ámbito se declaró en 2010 el estado de alarma, que hemos mencionado anteriormente).

d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

- El estado de excepción, cuando "el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, por un plazo no superior a 30 días, y con expresión detallada de los derechos que se suspenden".

- El estado de sitio, "cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, determinando el ámbito territorial, duración y sus condiciones". En este caso la autoridad responsable de ejecutar las medidas adoptadas será militar.

Por último, en los casos que afectan a la Defensa Nacional, que pueden ser compatibles y compartidos con respecto a la Seguridad Nacional, la estructura operativa de las FAS es la única responsable de hacer frente a las misiones encomendadas, llevando a cabo las operaciones que hemos mencionado, pero, en su caso, al igual que las FAS contribuyen a la Seguridad Nacional, otros recursos no militares pueden contribuir a la Defensa Nacional, tarea de todos, tal y como determina la LO 5/2005 al señalar que "el Gobierno establecerá los criterios relativos a la preparación y disponibilidad de los recursos humanos y materiales no propiamente militares para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional en situaciones de grave amenaza o crisis" y que "en tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de sitio, el sistema de disponibilidad permanente de recursos será coordinado por el Consejo de Defensa Nacional".

La normativa determina con claridad y precisión las responsabilidades de las FAS en el ámbito de la Defensa y de la Seguridad Nacional. La estructura operativa de nuestras Fuerzas Armadas se ha constituido para llevar a cabo las operaciones que exige el cumplimiento de las misiones asignadas. Esta estructura es la que se integra en el Sistema de Seguridad Nacional que define la ESN y la Ley 36/2015. Esta integración y las relaciones que en este ámbito mantiene la estructura operativa de las FAS con las diferentes autoridades y sus órganos de trabajo o asesoramiento permiten que la Seguridad Nacional y la Defensa Nacional sean una realidad y

que nuestra sociedad y la vida ciudadana se desarrolle en libertad. Las operaciones militares que se llevan a cabo están estrechamente vinculadas a la defensa de los intereses de los españoles y de España como Nación, y se desarrollan en el ámbito que define la Estrategia de Seguridad Nacional. Nuestros militares están y estarán allá donde la sociedad española demanda para proteger sus intereses, veinticuatro horas al día, 365 días al año.

**FAMILIA Y MISIONES INTERNACIONALES DE LAS FUERZAS ARMADAS**

***DÑA. VERÓNICA DOMÍNGUEZ DONAIRE***

**NOTA BIOGRÁFICA**

Licenciada en Ciencias Políticas y posgraduada en conflictos internacionales por la Universidad CEU S. Pablo. Máster en Seguridad y Defensa por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado con el trabajo fin de máster "Impacto de las misiones internacionales en los hijos de los militares".

En la actualidad, colabora como analista en www.articulo30.org y en otras actividades de la Comunidad Estratégica.

Es madre de 4 hijos.

**INTRODUCCIÓN**

Ya han pasado 28 años desde que España comenzó su andadura en las misiones internacionales, siendo Angola el primero de los destinos. Desde entonces, unos 150.000 militares se han desplazado hacia los lugares requeridos, dejando atrás sus hogares y sus familias.

En la actualidad, España participa en veinte operaciones en países como Irak, Líbano o recientemente Colombia, lo que hace de 2015 el año en el que las Fuerzas Armadas españolas desplegaron el mayor número de operaciones de su historia, para cumplir las misiones que le exige la Ley Orgánica de la Defensa Nacional.

Nos encontramos ante hombres y mujeres altamente preparados para el desarrollo de su labor y su vocación, que, en muchas ocasiones, deben enfrentarse a escenarios donde se pone en juego su fortaleza tanto física como psicológica. Condiciones que nacen de su propio trabajo diario: guardias, maniobras, cambios de destino, mudanzas frecuentes…. Es decir, una serie de labores que suponen la ausencia del militar de su hogar. Todo esto conlleva un aumento de su nivel de estrés que se traslada también al ámbito familiar, pues un militar lo es por vocación, y su familia, por obligación.

Así, cada cambio de destino o cada misión internacional, repercute ineludiblemente en las familias y especialmente en los hijos, quienes sufren los perpetuos cambios de lugar de residencia, de ciudad, de colegio y, en algunas ocasiones, mudanzas temporales a otros países.

Conscientes de ello, principalmente en EEUU se han llevado a cabo diversos estudios que demuestran que los niños de familias militares experimentan altos índices de problemas de salud mental, trauma y afines. Y es que la vida militar puede ser una fuente de estrés psicológico para los niños. Despliegues múltiples, movimientos frecuentes y tener un padre/madre heridos, o morir, es una realidad para muchos niños de familias militares.

Estamos hablando de la infancia y la adolescencia, etapas en las que se forma y desarrolla una persona, tanto física como psicológicamente. Dichos cambios afectan negativamente al niño quien tendrá mayores dificultades para crearse un grupo estable de amistades; los cambios de colegio pondrán a prueba su carácter y su capacidad de adaptación al medio e incluso a una nueva cultura o nuevo idioma. En este punto, no podemos olvidar el gran obstáculo de las lenguas cooficiales dentro de España, que dificultan enormemente el éxito académico de los niños. De este modo, la movilidad geográfica se encuentra con más perjuicios que beneficios.

Y si a ello le sumamos la inexistencia de viviendas militares, o los muchos cambios de destino que se producen a mitad de curso escolar o cuando ya ha finalizado el proceso de matriculación en los colegios, la logística familiar se vuelve una tarea demasiado complicada. Recordemos que el ejército francés realiza los cambios de destino al final del curso escolar, precisamente para evitar estos problemas familiares.

Las situaciones reales descritas provocan que sean muchas las familias que decidan vivir separadas en ciudades diferentes entre semana, reuniéndose sólo los fines de semana para no perjudicar el desarrollo académico del niño.

¿Qué implica ello? Naturalmente un estrés mayor para el que se queda por tener que hacer de padre y madre, más trabajo, más cansancio, mayor desembolso económico al tener "dos casas abiertas" y mayor imposibilidad de conciliar la vida familiar y laboral ante la falta de ayuda del otro miembro de la pareja. Por tanto, es una situación que contribuye muy negativamente a la estabilidad tanto familiar como de la pareja. Y si la familia está mal, el militar también lo estará, algo que repercutirá inevitablemente en su labor como militar.

Todas estas circunstancias descritas de la vida de un militar y su familia son los pequeños retos del día a día, pero la mayor muestra de resiliencia y fortaleza aparece cuando tanto la familia como el militar se encuentran ante la separación por una misión internacional.

Los estudios demuestran cómo se refleja en los hijos la falta del militar en casa, sufriendo su ausencia, y en el caso de los adolescentes y jóvenes, con la tensión añadida de saber que tal vez su progenitor militar muera en el desempeño de su vocación.

Al sufrimiento de los niños se une el fundamental papel de la pareja que se queda junto a ellos, (que en la mayoría de los casos suele ser la madre) y para la cual supone un desafío que conlleva un enorme esfuerzo físico, psicológico y emocional. Tendrá que hacer de padre y madre, con el desgaste que comporta, mientras lidia con sus sentimientos de soledad, desolación o angustia y los temores por la seguridad de su cónyuge desplegado en zona de combate.

**LAS FAMILIAS Y LAS MISIONES**

Dado que en España no existen datos exactos sobre las consecuencias que producen en los hijos de los militares españoles, vamos a analizar esta información basándonos en los datos que nos proporcionan las investigaciones hechas en EEUU donde sí hay bastantes estudios realizados.

Una investigación americana del 2011 mostró cómo afectaba la ausencia del padre desplegado a los hijos y aumentaba considerablemente a medida que el padre estaba más tiempo desplegado. Hablamos de trastornos como depresión, problemas conductuales, ansiedad, estrés y trastornos del sueño.

Los tipos de problemas que los niños padecían variaron según la edad y el sexo. Los adolescentes tenían más dificultades en la escuela y más problemas de comportamiento tales como peleas, mientras que los niños más pequeños informaron de más síntomas de ansiedad, según el estudio. Las niñas tenían menos problemas en la escuela y con los amigos, pero sufrían más ansiedad que los niños.

Curiosamente, el mayor impacto lo sufrieron las niñas al fin de la misión. Según el estudio, los investigadores llegaron a la conclusión de que dado que en la mayoría de los casos era un padre el que se marchaba, la conexión emocional es más complicada, sobre todo si son niñas mayores de ocho o nueve años.

Podemos tener la idea de que los niños que más sufren son los mayores, porque se dan cuenta de las situaciones. Sin embargo, los estudios nos demuestran lo contrario. El apego se produce entre los cero y seis años, y, en esa etapa, es clave la persona que esté al cuidado del niño. Así, la ausencia del militar desplegado en esa etapa influirá en el desarrollo del niño, quien dada su escasa madurez, no sabrá verbalizar sus sentimientos ante la falta del progenitor.

En España, de momento, contamos con misiones no superiores generalmente a seis meses, que ayudan a mitigar las negativas consecuencias de la falta del militar, aunque la política de rotaciones hace que un militar tenga que ser desplegado en demasiadas ocasiones, algo que perjudica enormemente tanto al niño (depresión, comportamientos explosivos, estallidos emotivos) como al resto de la familia, incluido el militar.

Nuestros pequeños necesitan más cuidados que el resto. En España aún no tenemos desarrollado un sistema óptimo como el de EEUU, donde la familia de un militar desplegado pasa a un primer plano, mediante un sistema nacional de protección y un reconocimiento social básico para el militar y su familia.

Un militar desplegado en EEUU implica que sus familiares no estarán solos en ninguna circunstancia que se le presente, ni antes, ni durante ni después de la misión, pues es tal el respeto y admiración por el desempeño de la labor del militar, que toda la sociedad se vuelca con la familia. En la sociedad americana, hay tejida una enorme red de asociaciones de familiares

de militares, comunidades de vecinos, colegios, psicólogos, personal militar, etc… Por eso, aquellas familias que viven en bases militares reducen muy considerablemente, el estrés y otros trastornos mostrados por el despliegue del militar.

**PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA AYUDA A LAS FAMILIAS**

Volviendo a España, no disponemos de un sistema como el americano, que probablemente sea el mejor en cuanto al tándem familia-Fuerzas Armadas. La ayuda en general es escasa y, sobre todo, muy desconocida tanto para las familias como para los propios militares.

No existen grupos de apoyo como en EEUU, no existen comunidades; sólo se ofrecen charlas y conferencias para familias de algunos militares desplegados; no se hace un seguimiento, no se trabaja con las familias ni con los hijos. Aún queda mucho por hacer y avanzar en este terreno, pues son muchos los afectados por la marcha de un familiar militar y los más vulnerables, los niños, los hijos.

Sin embargo, podemos hablar de pequeños pasos dados en la buena dirección. En primer lugar, en 2012, la Comandancia General de Ceuta (COMGE) creó un Equipo de Apoyo a las Familias (EAF), con una línea de teléfono gratuito y asistencia psicológica a las familias que lo necesitaran. Tal EAF se formó en cada unidad, centro u organismo (UCO) de destino para estar más cerca de las familias y proporcionarles una ayuda más directa. El objetivo era el de atender de manera óptima al personal y sus familias, apoyar al personal en aquellas tareas relacionadas con el correo, asistencia religiosa, rotaciones que le corresponden o los descansos.

Por otro lado, desde 2015 la Dirección de Asistencia al Personal (DIAPER) presta ayuda a las familias cuyos militares están desplegados. Tras haber llegado a un acuerdo con una multinacional de servicios, el Ministerio de Defensa pone a disposición de las familias un amplio catálogo de servicios, que van desde el servicio de pequeñas reparaciones en casa u otras de urgencia, hasta el envío de un profesor particular, pasando por gestoría administrativa. El coste de tal servicio es asumido tanto por el ministerio como por la persona que lo solicita, siendo diferente en cada uno de los servicios ofertados. El militar, antes de irse, dispone de este catálogo para hacérselo llegar a sus familiares. Como iniciativa, este apoyo se ofrece a las familias de los militares desplegados en Irak, Líbano o Mali, aunque la idea es que vaya ampliándose al resto de misiones y desarrollándose en los diferentes aspectos que contempla.

Por otro lado, la Dirección General de Sanidad sí dispone de un gabinete de psicología para estos menesteres al que, curiosamente, no acuden las familias, ni tampoco los militares. Suele

ofrecerse ayuda al progenitor que se quede en casa con los niños, tanto para él como para los hijos, pero en la práctica la ayuda no se materializa porque son muy pocos los que acuden a ella.

Las charlas o conferencias divulgativas a los familiares se reducen sólo al Ejército de Tierra y no en todas las unidades. En el Ejército del Aire sólo se proporciona un tríptico con información básica que se entrega al militar para su familia. En él pueden obtener la información y teléfonos a los q las familias pueden acudir en caso de ser necesario. Éstas apenas lo hacen, sólo en casos muy puntuales, a pesar de que el psicólogo está a su disposición. Sin embargo, el trabajo del psicólogo se centra fundamentalmente con los militares que se irán de misión, aunque no les acompaña a ella, como sí hacen en Tierra.

La situación en la Armada Española es aún peor en cuanto a atención en el área de psicología. La falta de presupuesto y de espacio en los buques hace que se prescinda de la figura del psicólogo para que acompañe a los militares cuando se marchan de misión.

Aunque existe la unidad de psicología, su papel sólo está físicamente en los acuartelamientos o bases navales para ayudar a los militares que así lo precisen. Tampoco se da información al personal militar en referencia a la misión, ni para ellos ni para sus familias, como unidad de psicología, sino que es la Oficina de Atención al Personal (OAP) de cada zona marítima la encargada de repartir esa información.

La instrucción 03 /2008 establece las normas de actuación para materializar el apoyo a las familias del personal durante los despliegues prolongados, entendiéndose por éste aquel superior a 30 días. Mediante esta Instrucción se pretende establecer una serie de normas que materializan el apoyo a los familiares del personal desplegado.

El hecho de haber redactado y elaborado esta Instrucción es, sin duda, un punto a favor del avance en el terreno psicológico. Sin embargo, aún falta por materializar y puntualizar la ayuda específica y necesaria a los familiares en cuanto a cuestiones psicológicas y no sólo administrativas.

Destacamos la labor realizada por la Sección de Psicología del Ejército de Tierra, donde se proporcionan unas charlas a las familias antes del despliegue de los soldados, y donde se les ofrece información práctica relativa a qué es lo que harán sus familiares durante la misión y las consecuencias que pueden sufrir sus hijos en función de su edad. A los familiares se les hace llegar un breve documento en el que, de un modo claro y esquemático, se ofrece información muy práctica sobre la labor que desarrollará el militar en zona, los posibles teléfonos que

necesiten los familiares, así como las consecuencias psicológicas que puedan tener los niños y cómo solventarlas.

Es un avance en la buena dirección pero claramente insuficiente. Es una etapa dura para el que se queda con los niños y también para éstos. Sin duda, los niños pueden reaccionar de diferentes maneras ante la ausencia de su padre o madre. Ellos también van a necesitar un periodo de adaptación, de surgir alguna cuestión siempre es bueno detectarla pronto. El militar, mientras está realizando la misión, está acompañado psicológicamente y dispone de un equipo que le proporcione las mejores condiciones de ánimo y bienestar para lograr que el personal rinda al cien por cien de sus posibilidades a la hora de cumplir con las tareas que se le encomienden.

Sin embargo, para la familia, estas medidas pasan desapercibidas. Pueden conocerlas sin más, pero como hemos subrayado, son pocas las familias que utilizan el servicio de psicología para enfrentarse a los conflictos del día a día durante la estancia del familiar en la zona de operaciones.

Esto nos muestra que el servicio de psicología está ahí para atender a los militares y familiares que se necesiten, pero en España no se utiliza. ¿Por qué? El principal motivo puede ser el desconocimiento de su existencia y, por otro lado, la persistencia aún de muchos tabúes en torno a la psicología, como "algo para locos". A ello unimos el papel asumido por las familias de dureza, de aceptar la misión como parte de la vida y ponerse una coraza protectora demostrando que no les afecta.

Para comprobar todos estos datos teóricos se ha realizado una breve muestra no científica, mediante encuestas rellenadas por setenta militares de ambos sexos, de los Ejércitos y de la Armada, de servicio en diferentes provincias españolas, que habían estado desplegados en diversos sitios. Sin ser científica, los resultados han mostrado claramente cómo los niños, las parejas y los militares, sufren la ausencia del militar desplegado. Aumento de rabietas en niños pequeños, rechazo hacia el progenitor que se queda en casa, negativa a hablar con el padre desplegado o el fracaso académico, son algunos de los datos que ha reflejado esta encuesta.

Son problemas reales a los que tiene que enfrentarse el progenitor que se queda en casa y que padece psicológicamente el militar, ante la impotencia de no poder hacer nada para solventarlo o el desconocimiento de las causas. Irremediablemente, esto se verá reflejado en el desarrollo de su labor, pues el militar no estará al cien por cien en sus condiciones psicológicas.

Ante esto, la resiliencia es lo único que puede hacer más llevadera la separación. Alguien que tiene que enfrentarse a esta situación debe crear mecanismos de defensa que la ayuden al

desarrollo de la vida diaria y a la transmisión de estabilidad, fe, esperanza y alegría a los hijos, para que éstos lleven "su misión" de la mejor manera posible. Por eso, quien se queda necesita doble dosis de optimismo y fuerza, hacer un ejercicio de introspección para conocer las capacidades físicas y sobre todo psicológicas de las que dispone, tener una sana autoestima de sí mismo, etc.

No obstante, el hecho de que las personas busquen mecanismos de defensa para enfrentarse a estas situaciones no exime a la Administración de poder contribuir al mejoramiento de los despliegues en las Fuerzas Armadas.

Hablamos de veintisiete años de misiones en los que, sorprendentemente, se han ido reduciendo hasta su total desaparición, los permisos a mitad de misión; permisos que daban un necesario y fructífero respiro tanto para los militares como para sus familias. Algunos argumentan motivos económicos, otros de eficiencia y eficacia de la misión; otros hablan de la dificultad de repartir dichos permisos equitativamente, etc. Para las familias, el poder estar de nuevo con su familiar es una fuente de energía para sobrellevar el tiempo que quede hasta la finalización de la misión.

Hay quien dice, en su contra, que la vuelta a la misión tras estar en casa es muy dura tanto para la familia como para el militar. Cierto. Pero no es menos cierto que los beneficios obtenidos durante el tiempo de desconexión de la misión son altamente satisfactorios para el militar y por tanto para el óptimo desarrollo de dicha misión. Y si hablamos de la familia, la espera hasta la finalización de la misión se hace mucho más llevadera cuando se ha tenido la oportunidad de poder estar con el militar durante unos días.

Desde la Sección de psicología de Tierra, conscientes del enorme esfuerzo psíquico y anímico que realizan nuestros militares y sus familias, manifiestan la necesidad del descanso físico y psicológico. En cualquier profesión los trabajadores gozan de esa descanso, ¿por qué no nuestros soldados? No olvidemos que están llevando a cabo una labor sometida a gran tensión emocional, por lo que la desconexión con el terreno es más que necesaria.

Se está empezando a formar un Ejército en el que los casos de divorcio aumentan considerablemente y se dan cada vez con más frecuencia casos de estrés post-traumático, así como de niños con algunos problemas psicológicos… Cantidades cuantitativamente pequeñas, pero que ya muestran la existencia de una realidad diferente. Ante ello, es necesario preguntarnos qué está pasando. ¿Estamos sometiendo a nuestros soldados a renunciar a su parte emocional? Por tanto, es preciso replantearse qué tipo de Fuerzas Armadas queremos en

el siglo XXI, personas con emociones, enfermedades, circunstancias y miembros de una familia, o bien robots, máquinas de trabajar por encima de cualquier cosa.

Los permisos a mitad de misión son algo fundamental del que disponen todos los países de nuestro entorno en diferentes modalidades. Portugal goza de él pagándose los propios soldados su viaje de vuelta a casa; los italianos dejan de cobrar la indemnización durante los días que no están en la misión. Otros, como Gran Bretaña, son pagados íntegramente por el Estado.

Los permisos a mitad de misión son básicos para la estabilidad de nuestros soldados y, por tanto, para el éxito de la misión, pues si nuestro Ejército está cansado y fatigado psíquicamente, irremediablemente, lo reflejará en su trabajo.

La mayoría de los militares están en desacuerdo con la normativa que elimina los permisos, viendo los efectos negativos tanto en ellos mismos como en sus propios familiares, por lo que tal vez sea el momento de dar marcha atrás y volver a las medidas que permitían el descanso.

La situación económica actual no es boyante, el presupuesto de defensa va disminuyendo y sabemos que es necesaria la austeridad, pero la integridad psicológica de nuestros militares no puede verse afectada por cuestiones monetarias.

El loado Ejército norteamericano despliega durante nueve meses e incluso un año. Ahora la sociedad americana se enfrenta a una nueva situación consecuencia de esos períodos: numerosos casos de estrés post-traumático que llegan incluso al suicidio en no pocas ocasiones, rupturas familiares, graves trastornos en los hijos…. ¿Queremos lo mismo en España? ¿Tal vez se podrían organizar tres relevos de cuatro meses en un año, en lugar de los dos de seis meses actuales? O, quizás, podríamos mantener misiones de seis meses, con posibilidad de permisos, para aquellos militares que despliegan aislados y no forman parte de una unidad española, como los que van a Cuarteles Generales Internacionales. Recordemos que en el caso de éstos últimos, al ser miembros individuales (no un contingente completo), su trabajo lo realizaría el resto de personal extranjero con los que trabaja y no es necesario otro español que lo sustituya.

Hay voces discrepantes ante esta medida, argumentando que no es eficaz ni eficiente estar sólo cuatro meses en zona, pero recordemos que nuestros militares antes de irse a zona, hacen seis meses de adiestramiento, más un mes de concentración de todo el contingente, que se suma luego a los meses de misión.

Con tal entrenamiento, nuestros militares están sobradamente preparados para desplegar en la zona de operaciones sin necesidad de estar seis meses ininterrumpido de misión, pues han tenido una dura preparación, de manera que aumenta la efectividad del despliegue.

Somos conscientes de que cuatro meses implica un esfuerzo económico y logístico mayor por parte del Gobierno, y no olvidamos que el presupuesto de Defensa mengua a pasos agigantados. Pero, ¿qué hay de la salud de nuestros soldados? ¿Queremos militares con "síndrome del militar quemado"?

Otros argumentan que un servicio de cuatro meses supondrá problemas de seguridad para la misión. Cierto. Por eso es preciso revisar cada una de las misiones, pues de las alrededor de veinte en las que participa España, solamente una o dos podrían considerarse peligrosas; luego no podemos generalizar una medida tan dañina como la supresión del permiso a todas las misiones, pues no todas son iguales.

Se ha aplicado el "café para todos" en lugar de solventar ese problema. Hemos dejado a todos los miembros de nuestras Fuerzas sin el necesario descanso, porque no todos podían disfrutarlo a "mitad de misión"; las negativas consecuencias no han hecho más que empezar.

**CONCLUSIONES**

Cuando un militar despliega el entorno suele decir que "las familias de militares están hechas de otra pasta", la "pasta" del sacrificio, del sufrimiento callado, de la aceptación y también de la resiliencia, del no dejarse llevar por la tristeza, del orgullo por el que se marcha a dar la vida por los demás, etc. Características que siempre han tenido las familias, pero que en el siglo XXI la experiencia nos muestra una realidad que ha cambiado hacia familias de militares rotas y "militares quemados".

Parece que urge un cambio en nuestras FAS: el siglo XXI exige medidas, estructura, logística y leyes acordes con la nueva realidad social. No podemos mantener estructuras de los años cincuenta décadas después. La versión familiar de las FAS necesita un urgente cambio y adaptación, porque las familias no son las mismas. Ahora trabajan ambos, y, en muchos casos, ambos miembros son militares, etc.

Seguimos teniendo medidas antiguas: cambios de destino continuos y a mitad de curso, servicios (guardias) tras volver de maniobras y, como hemos citado, imposibilidad de permiso a mitad de misión, sin contar ya con la existencia de casas militares.

Quizás ha llegado la hora de escuchar las peticiones de las familias que buscan la estabilidad familiar ante un mundo que demanda cada vez más a sus militares, trabajando en misiones internacionales.

Mediante esta exposición se ha querido hacer hincapié en una parte fundamental de la misión internacional y de la vida militar en general: la retaguardia. Es imprescindible cuidar esta parte del mundo militar por el bien de nuestros militares y, por tanto, por la eficacia de la misión. Porque la misión se gana o se pierde en casa.

# DESAFÍOS EN LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS NACIONALES Y EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA: DEMANDA OPERATIVA Y NECESIDADES IRRENUNCIABLES DE INNOVACIÓN

***D. JOSÉ ANTONIO DÍAZ BERMÚDEZ***

## NOTA BIOGRÁFICA

José Antonio Díaz es Ingeniero Superior de Telecomunicaciones por la Universidad Politécnica de Madrid. Su actividad profesional se inició en el campo de la investigación sobre tecnologías de comunicaciones ópticas no guiadas, que pronto se trasladaron al sector de defensa y seguridad. Se incorporó a ISDEFE en el año 1991, llevando a cabo la especificación y diseño de los sistemas de vigilancia óptica dentro del Programa Conjunto de Guerra Electrónica SANTIAGO. Desde entonces su esfuerzo se ha centrado en el desarrollo de sistemas para la seguridad nacional, entre los que se encuentran el Sistema Integral de Vigilancia Exterior de las Fronteras Marítimas (SIVE), operado por la Guardia Civil; el sistema SEAHORSE para la cooperación de la Unión Europea con terceros países origen de flujos migratorios irregulares; o programas de I+D financiados por la Comisión Europea para el desarrollo de soluciones globales de vigilancia en el mar Mediterráneo. Actualmente es responsable en ISDEFE del Área de Control de Fronteras, con el cometido de promover aplicaciones para la vigilancia de los nuevos accesos migratorios marítimos y terrestres. También es miembro del Grupo de Evaluación Científica Independiente de la OTAN, dentro de su programa "Ciencia para la Paz y la Seguridad".

**PERSONAS EN TRÁNSITO HACIA EUROPA**

Tras el acuerdo de Schengen y su incorporación como ordenamiento legal al Tratado de Ámsterdam, los Estados Miembros de la Unión Europea no sólo se otorgaron un espacio de libertad, seguridad y justicia común, sino también la obligación de velar de manera solidaria por el efectivo control de sus fronteras nacionales, convertidas desde ese momento en fronteras comunes y exteriores de ese nuevo espacio. El desbocado y triste crecimiento de flujos migratorios hacia países europeos está provocando una sensibilización creciente entre sus ciudadanos, cuya demanda ante esta desgracia no es otra que darle una solución eficaz cuanto antes.

Todos sabemos que es un asunto en el que confluyen múltiples factores determinantes provenientes de desequilibrios sociales, políticos, económicos, culturales o de situaciones de conflicto bélico, lo que hace que no sea un problema fácil de abordar y mucho menos de resolver. Es indudable el esfuerzo que los cuerpos y fuerzas de seguridad y otros agentes sociales como organizaciones humanitarias o no gubernamentales están realizando para aliviar en la medida de lo posible el sufrimiento de éstas personas.

Y éste es el punto de partida también para un enfoque puramente *dispositivista* o de ingeniería de sistemas: ¿qué artilugios o mecanismos podrían desarrollarse o implantarse para encauzar y regular la entrada de inmigrantes de manera fluida y segura por los puntos de paso oficiales y regulados por la Unión?, ¿qué artefactos o artilugios podrían ponerse en marcha para detectar lo antes posible que la vida de una persona en tránsito precario por el mar se encuentra en riesgo? La Unión Europea y sus Estados Miembros comenzaron a plantearse estas cuestiones en la última década del siglo pasado ante el aumento de llegadas de inmigrantes en situación irregular, muchas veces utilizando embarcaciones tipo patera o cayuco a través del Mediterráneo occidental.

**LOS PRIMEROS SISTEMAS DE CONTROL**

Dos fueron los sistemas que inicialmente se concibieron para mejorar el control en los puntos de acceso regulado: el primero fue el SIS[1] o *Schengen Information System*, que se implanta en 1995 como una infraestructura de compartición de información acerca de personas y objetos

[1] Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II).

para el apoyo a las autoridades policiales y judiciales; el segundo en 2004, el VIS[2] o *Visa Information System,* que implementa una política común para la emisión de visados a ciudadanos no europeos desde los consulados en sus países de origen. La madurez tecnológica en el momento de su puesta en marcha permitió que entre los datos identificativos del viajero se incorporaran también datos biométricos como huellas dactilares y una fotografía facial.

Cabe destacar que España fue de los primeros países que explotaron de manera automatizada las ayudas del SIS y del VIS a través del sistema ABC o *Automatic Border Crossing*; este puesto de control permite que el viajero se identifique mediante su pasaporte y la captura de sus datos biométricos, que son contrastados de forma inmediata con las bases de datos policiales. El primer ABC se puso en funcionamiento en 2010 en los aeropuertos de Madrid y Barcelona. A fecha de hoy, se encuentra también operativo en los aeropuertos de Girona, Palma de Mallorca, Alicante, Málaga y Tenerife Sur, así como en el Puerto de Algeciras y en el paso a Gibraltar en la Línea de la Concepción.

Mucho más complejo parece el control del tránsito por zonas no reguladas como son las aguas del mar territorial y las costas fronterizas; a ello se une la evidente peligrosidad que suponen pequeñas naves pobremente dotadas para la navegación o ingobernables en estado de mala mar. España, y concretamente la Guardia Civil, se encontró con esta problemática concentrada en la Zona del Estrecho en la década de los 80, promoviendo un proyecto de investigación que habilitara capacidades para la detección temprana, y a larga distancia, de pequeñas embarcaciones en aproximación cargadas de inmigrantes. El proyecto culminó con el despliegue del primer sistema SIVE, o Sistema Integral de Vigilancia Exterior, en 2002, suponiendo una herramienta clave para, no sólo la interceptación de actividades ilegales, sino también para el salvamento de vidas humanas. Hoy en día el SIVE se encuentra instalado y operativo en la práctica totalidad de las costas de la Península Ibérica, Portugal incluido, y en las Islas Canarias.

**FRONTEX Y EUROSUR**

Al inicio de la década de los años 2000 fue creciendo la demanda dentro de la Unión Europea de un órgano común con misiones centralizadas e integradas para la gestión de las fronteras exteriores. Avanzando en esta idea, en el año 2004 se creó[3] la Agencia para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores Frontex, con sede en Varsovia. Entre las misiones que entonces asumió se encuentran la monitorización de la evolución y el análisis de

[2] Council Decision (EC) Nº 0512/2004 of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS).
[3] Council Regulation (EC) Nº 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Border of the Member States of the European Union.

los riesgos generados por los flujos inmigratorios irregulares, la coordinación de operaciones conjuntas de los cuerpos policiales europeos en las fronteras exteriores, el apoyo en operaciones de búsqueda y rescate, y la adquisición de equipos de vigilancia y salvamento en propiedad o en copropiedad con algún Estado Miembro. Debido a los nuevos escenarios generados por la inmigración, pronto se detectó que las funciones de Frontex habían sido infra dimensionadas. Por este motivo, y hace escasos meses, el Parlamento Europeo redefinió[4] el alcance de las misiones de Frontex, que pasa a denominarse Agencia para la Guarda de las Costas y las Fronteras Europeas. Frontex conserva su misma forma jurídica, pero asume nuevas y relevantes tareas como la gestión operativa y el control de las fronteras junto con los Estados Miembros a través de la recién creada Guardia Europea de Costas y Fronteras. Mientras que los Estados Miembros retienen la primaria responsabilidad de la gestión de sus fronteras, la Agencia apoyará en la aplicación de las medidas adoptadas por la Unión, reforzando y coordinando las acciones de los Estados Miembros que implementen dichas medidas. Esta decisión ha abierto un encendido debate, pues puede llegar a interpretarse que implica la cesión de parte de la soberanía nacional en favor de una gestión potencialmente eficiente de las fronteras de la Unión.

Hace unos años también, concretamente en 2013, el Parlamente Europeo dio luz verde a un novedoso sistema de vigilancia de las fronteras exteriores denominado Eurosur. Su Regulación[5] establece una infraestructura común y jerarquizada de comunicaciones para el intercambio de información referente a operaciones de vigilancia y control de inmigración irregular. Este sistema está compuesto por Centros de Coordinación nacional en cada Estado Miembro y otro de coordinación global en Frontex; se apoya en medios propios de cada país o en medios conjuntos de vigilancia gestionados por Frontex y permite el intercambio en tiempo real de imágenes de video y de datos sobre la situación en las fronteras. También Eurosur ha generado un cierto debate acerca de la protección de los datos personales de los inmigrantes y su intercambio entre diferentes países.

## LOS SOPORTES FINANCIEROS

Es indudable que el Parlamento Europeo, a través de su reglamentación y normativa, exige a los Estados Miembros un alto nivel de implicación política, operativa y técnica en el control

[4] Regulation (EU) Nº 1624/2016 of the European Parliament and the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard.
[5] Regulation (EU) Nº 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur).

cooperativo de las fronteras. Cabe preguntarse de forma inmediata dónde se encuentran las fuentes de recursos para dar respuesta a estas exigencias y es aquí donde también el Parlamento Europeo habilita sus instrumentos.

Uno de ellos es el Fondo para la Seguridad Interior, planificado[6] para el período 2014-2020 con un presupuesto total de 3.800 millones de euros en el apartado de fronteras y visados. El Fondo presta ayuda financiera a procesos de adquisición de sistemas que den respuesta a las necesidades establecidas por el Parlamento Europeo en el control de las fronteras reguladas y no reguladas, terrestres y marítimas. Sus beneficiarios pueden ser autoridades de los Estados Miembros, organismos públicos nacionales y locales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones humanitarias y organismos de educación e investigación. Puede afirmarse que España ha sido y está siendo uno de los mayores beneficiaros de este fondo a través de la implantación de diferentes sistemas de control de fronteras, entre los que se encuentras los mencionados SIVE y ABC.

Otro de los instrumentos de gran capacidad financiera es el Programa Horizonte 2020[7] que, a diferencia del Fondo para la Seguridad Interior, se centra exclusivamente en acciones de investigación y desarrollo orientadas a la potenciación de la competitividad industrial. Este programa cuenta con un presupuesto total de 70.200 millones de euros y también se ha habilitado para el período 2014-2020. Las ayudas siempre van dirigidas a consorcios formados por entidades de varios países, entre los que deben encontrarse usuarios finales, organismos de investigación y, predominantemente, el sector industrial a través de PYMES y grandes compañías tecnológicas. Uno de los pilares del Programa H2020 es promover soluciones y respuestas eficaces a los actuales retos sociales en Europa, entre los que se encuentran la seguridad del espacio común interior y la protección de sus fronteras.

## LAS RESPUESTAS IRRENUNCIABLES

La Unión Europea, por tanto, ya ha dado y está dando pasos para mejorar el control de sus fronteras. No parece que sea un camino de corto recorrido, al contrario, parece que las debilidades del espacio europeo en este terreno son grandes y los riesgos derivados de los incesantes cambios en la situación geopolítica de los países origen de la inmigración cada vez

[6] Regulation (EU) Nº 515/2014 of the European Parliament and the Council of 14 April 2014 establishing, as part of the Internal Security Fund, the instrument for financial support for external borders and visa.
[7] Communication (EC) Nº 0808/2011 from de Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Horizon 2020 – The framework Programme for Research and Innovation.

más elevados. No queda otra opción que seguir trabajando en el fortalecimiento de los puntos y las zonas de acceso, regulados o no, buscando la manera de que, siempre observando y conservando los derechos de todo ciudadano de la Unión y de fuera de ella, se provean los mejores medios de ayuda a las autoridades competentes y a los cuerpos policiales en el ejercicio de sus competencias.

Desde ese enfoque puramente *dispositivista*, son cuatro las líneas de acción en las que todos los agentes involucrados coinciden como las más idóneas hacia la obtención de controles eficaces.

**Fronteras inteligentes**

La primera fue elaborada por la Comisión[8] en el año 2008, subrayando la necesidad de cuatro elementos esenciales: la implantación de un régimen de viajeros registrados "de confianza", el desarrollo de puestos de paso totalmente automatizados con capacidades de autenticación biométrica, la habilitación de un sistema de registro del momento y lugar en el que todo ciudadano extranjero de la Unión entra y sale del espacio europeo y, por último, la implantación de un sistema electrónico de autorización de viaje para ciudadanos no europeos sin obligación de solicitud de visado.

Estas propuestas se han englobado bajo un paquete único denominando Fronteras Inteligentes y se están materializando a partir de dos actuaciones lanzadas por la Comisión:

1. En primer lugar, el establecimiento[9] del Sistema Automático de Entradas y Salidas, que además de registrar eventos de paso de viajeros no europeos, monitoriza el tiempo de duración de la visita y alerta en caso de incidencias o superación del límite permitido. También provee a las autoridades policiales de un seguimiento exhaustivo de viajeros señalados como de interés.

2. En segundo lugar, la creación[10] de un Programa de Viajeros Registrados que facilite la entrada y salida de personas pre-validadas o, en caso contrario, se lo impida.

[8] Communication (EC) Nº 0069/2008 of the Commission of 13 February 2008 to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Preparing the next steps in border management in the European Union.
[9] Proposal (EC) Nº 0057/2013 of the Commission of 28 February 2013 for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data of third country national crossing the external borders of the Member States of the European Union.
[10] Proposal (EC) 0059/2013 of the Commission of 28 February 2013 for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a Registered Traveler Programme.

Ambos sistemas están en proceso de implantación por los Estados Miembros, se apoyan en las infraestructuras originales del SIS y del VIS, y en próximas fechas está previsto que pasen a formar parte de manera oficial del código Schengen.

Es noticia estos días la propuesta de la Comisión Europea acerca de la implantación del nuevo Sistema de Información de Viaje y Autorización ETIAS[11]. Este sistema establecerá un mecanismo para que un viajero sin obligación de visado solicite y obtenga su permiso de entrada a un país de Europa antes de iniciar su viaje, determina un procedimiento de visa "liviano", sin llegar a serlo, para aquellos nacionales que están exentos de solicitar el visado oficial. Además, implanta una tasa de cinco euros para cada solicitud de autorización. Estos últimos motivos están generando un cierto debate público acerca de su idoneidad.

**Monitorización de Área Extensa**

Esfuerzos similares se están realizando en las grandes extensiones, marítimas o terrestres, utilizadas en el tránsito de inmigrantes hacia Europa. En este caso el control no puede establecerse en el encuentro del viajero con un dispositivo electrónico, por lo que la decisión de partida pasa siempre por la utilización de sensores con capacidades de detección a larga distancia.

En el caso marítimo, muchos países, especialmente de la cuenca Mediterránea, ya han desplegado sus sistemas de vigilancia desde la costa. Estos sistemas están basados en radares de alta sensibilidad, en cámaras de visión nocturna de gran resolución y en sensores aéreos embarcados en plataformas tripuladas. Sin embargo, la urgente necesidad de vigilar zonas extensas y detectar con la anticipación suficiente para que la reacción sea eficaz, lleva a demandar el desarrollo de dos novedosas tecnologías para la vigilancia desde el aire.

La primera es el satélite de baja cota. Aunque sus capacidades siempre estarán limitadas por su cadencia de paso sobre una zona concreta de interés, también es cierto que la navegación de una pequeña embarcación cargada de personas es lenta, por lo que la utilización de sensores radar de apertura sintética y ópticos de alta resolución ofrece atractivas prestaciones. La iniciativa más ambiciosa es el Programa para la observación de la Tierra Copernicus[12], promovido por la Comisión Europea y anteriormente conocido como GMES (*Global Monitoring for*

[11] Proposal (EC) Nº 0357/2016 for a Regulation of the European Parliament and of the Council of 16 November 2016 establishing a European Travel Information and Authorization System (ETIAS).
[12] Regulation (EU) Nº 377/2014 of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 establishing the Copernicus Programme.

*Environment and Security*); aunque su diseño ha sido concebido para prestar servicios en múltiples aplicaciones como protección ambiental, salud pública, gestión de emergencias, agricultura, pesca y turismo, uno de sus objetivos fundamentales es la seguridad en los tránsitos marítimos mediante la monitorización de las fronteras y del mar extenso. La Comisión ha asignado a Frontex la responsabilidad de gestión de estos servicios de seguridad, apoyados sobre la red Eurosur para el intercambio de la información capturada.

La segunda tecnología es la nave aérea no tripulada (UAV, *Unmanned Aerial Vehicle*) o pilotada de forma remota (RPA, *Remotely Piloted Aircraft*), que opera a una altura mucho menor y que, por este motivo, puede ofrecer mayores alcances de detección e identificación a costa de una vigilancia menos extensa. Aunque estas plataformas se encuentran plenamente operativas en países como Estados Unidos e Israel, la inexistencia de una regulación sobre su integración en el espacio civil europeo limita considerablemente su utilización. En el ámbito nacional se ha realizado un especial esfuerzo con la nueva legislación de 2014[13] en materia de operación de drones, regulando su uso en operaciones civiles y comerciales para pesos máximos en despegue de 25 kg y alturas no mayores de 120 m, y limitando el uso de aeronaves de hasta 150 kg exclusivamente para misiones de lucha contraincendios o búsqueda y salvamento. En cualquier caso, la Comisión Europea continúa animando al desarrollo de nuevas aplicaciones de los drones en vigilancia de fronteras; baste como ejemplo la última llamada[14] a propuestas del Programa de Seguridad de H2020, en el que se incluye la temática de sistemas aéreos, terrestres y submarinos autónomos, para este tipo de misiones de vigilancia.

**Interoperabilidad y compartición de información**

El escenario de vigilancia de las fronteras pasa, en definitiva, por la necesidad de procesar, correlacionar, fusionar y presentar a los agentes indicados la información de múltiples sensores ubicados en el aire, en costas, en tierra, en puertos y en aeropuertos. La interoperabilidad entre todos ellos, independiente de su procedencia nacional y de su base tecnológica, se hace imprescindible.

Interoperabilidad es un concepto que, inicialmente, puede ser entendido como la pura compatibilidad técnica de medios en unos puntos asignados para el intercambio de información. Sin embargo, no es así. La interoperabilidad entre sistemas de vigilancia debe cubrir todo el

[13] Real Decreto-ley 8/2014 de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficacia. Aeronaves civiles pilotadas por control remoto.
[14] European Commission Decision 4614/2016 of 25 July 2016. Horizon 2020. Work Programme 2016-2017. Secure societies – Protecting Freedom and security of Europe and its citizens.

espectro sobre el origen, contenido y destino de la información que se transmite: aspectos legales, culturales, motivacionales y éticos deben ser tenidos en cuenta también.

La iniciativa más relevante en este contexto es el Programa CISE[15] (*Common Sharing Information Environment*) promovido por la Comisión Europea y por los Estados Miembros del Área Económica con el ánimo de crear un marco político, organizacional y legal que habilite el intercambio de información entre los siete sectores interesados: transporte, protección ambiental, control de pesca, control de fronteras, policía, aduanas y defensa. Está previsto que CISE entre en completa operación en el año 2020, y ofrezca a las autoridades implicadas acceso a información fusionada y procesada en consonancia con los principios de "necesidad de conocer" y "responsabilidad de compartir".

**Estudios Prospectivos y Sistemas de Apoyo a la Decisión**

En un entorno tan complejo como el de la inmigración irregular, parece muy difícil desarrollar pronósticos fiables basados exclusivamente en datos pasados. Es evidente que los mecanismos para la adopción de medidas directas en las fronteras se verán siempre reforzados por estudios prospectivos del impacto de dichas medidas. Los análisis de riesgos en las fronteras que anualmente realiza Frontex[16] suponen una fuente inigualablemente rica sobre la situación más actualizada de los flujos inmigratorios, sobre las condiciones de los países de origen y de tránsito, sobre los posibles daños en la salud del inmigrante que puede causar su viaje y sobre las carencias en el equipamiento de los organismos policiales, de salvamento y humanitarios.

Con la anterior información de partida, Frontex elabora diversos escenarios evolutivos sobre los que cada agente implicado puede adoptar sus propias decisiones estratégicas y modelar o simular su impacto. En este punto es donde los sistemas de apoyo a la decisión toman especial relevancia; quizá los sistemas actuales están demasiado concentrados en las condiciones locales de uso, con usuarios específicos y capacidades, responsabilidades y tareas singulares. Sin embargo, y considerando la gran cantidad de información global que se ésta generando sobre la evolución de la inmigración, parece una oportunidad extender las capacidades de los sistemas de apoyo a la decisión hacia una *comunalidad* y compartición global de datos. Puede ya pensarse en sistemas integrados en los que se incorporen los mapas físicos (vías, líneas de costa,

[15] Communication 0538/2009 (EC) from the Commission to the Council of 15 October 2009, the European Parliament, the European and Social Committee and the Committee of the Regions Towards the integration of maritime surveillance: A common information sharing environment for the EU maritime domain.
[16] FRONTEX. Risk Analysis for 2016.
http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf.

altimetría, batimetría, meteorología, etc.) conjuntamente con indicadores y gradientes de inmigración generada por una situación geo-socioeconómica inestable, información de rutas de inmigración favorables y desfavorables, y zonas fronterizas especialmente débiles.

La conclusión no puede ser otra más que la que se apuntó al comienzo de este artículo: el control de las fronteras exteriores de la Unión es un problema sin resolver, pero mayor problema es aún el que sufren todas y cada una de las personas que no les queda otra opción que huir desde sus países de origen, abandonándolo todo en su camino hacia dichas fronteras. En este texto se ha señalado a la inmigración irregular, pero también se dan otros tráficos no menos graves como el de estupefacciones, mercancías prohibidas o armas. También aquí se ha referido a las barreras o medios de detección físicos que pueden ponerse en el camino. En cualquier caso, la solución indudablemente vendrá por reequilibrar de alguna manera todos los factores implicados: políticos, económicos, sociales y culturales.

# HACIA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD AEROESPACIAL

*TCOL. E.A. D. JAIME LUIS SÁNCHEZ MAYORGA*

## NOTA BIOGRÁFICA

Desde su salida de la Academia General del Aire hasta la fecha, ha desarrollado numerosos cursos de especialización y Altos Estudios de la Defensa, que ha complementado con estudios universitarios, en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Telecomunicaciones (ETSIT).

Ha sido responsable del Escuadrón Técnico y Segundo Jefe del Centro de Sistemas Aeroespaciales de Observación (CESAEROB), Jefe del Programa Pleiades, responsable de la gestión de Programa SATCOM de la Dirección General de Armamento y Material (DGAM), y desde 2009 hasta la fecha es Jefe de la Unidad de Espacio de la Jefatura de Sistemas C4ISR (*Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance & Reconnaissance*) y Espacio de la Subdirección de Gestión de Programas de la Dirección General de Armamento y Material de la DGAM.

Es representante nacional en diversos Grupos de Trabajo, tanto nacionales como internacionales en relación con las cuatro áreas de aplicación en el espacio para la Defensa: Comunicaciones (GOVSATCOM), Observación (PAZ y SEOB de la Agencia Europea de Defensa, EDA), Navegación (GNSS-Galileo) y Vigilancia y Seguimiento Espacial (SST de la EU).

Ha escrito diversos artículos de interés en la Revista Aeronáutica, relativos a Espacio, JISR (*Joint Intelligence, Surveillance & Reconnaissance*), Política industrial del Sector Espacial, Legislación Espacial, etc.

Se define a sí mismo como un "permanente estudioso del Espacio, para la Seguridad y Defensa".

A Da Vinci se le atribuyen gran cantidad de estudios y trabajos y resulta innegable que fue unos de los mayores precursores de ciencia e investigación relacionadas con la seguridad y defensa, pues, como ingeniero e inventor, desarrolló ideas muy adelantadas a su tiempo, tales como el helicóptero, el carro de combate, el submarino y el automóvil.

Pero pese a lo limitado de su actividad científica sobre el espacio, sí me gustaría destacar una cualidad del Da Vinci "hombre" que él mismo practicó a lo largo de toda su trayectoria: la observación del mundo, desde los ojos del explorador curioso, que quiere además trasladar su pensamiento a los demás.

Él mismo nos explica las ventajas de observar los fenómenos en los que nos podemos ver involucrados desde una "tercera silla", un ejercicio que nos permite observar con objetividad el mundo que nos rodea, desde una dimensión diferente a la interpretación que solemos extraer de un fenómeno concreto.

Permítanme que comparta con Leonardo Da Vinci este recurso, para traerles desde esta "tercera silla" la realidad de un Espacio, con mayúsculas, que tendemos a considerar muy lejos de nuestro entorno próximo, y cuya supuesta separación y distancia creemos que nos protege de cuanto ocurre en él o desde él, creyendo erróneamente que el tiempo en que discurre la actividad en el Espacio supone otro escudo para nosotros respecto del momento en que sucede.

Las actividades que se producen en *el Espacio*, ni están tan alejadas de nosotros ni transcurren en largos y dilatados períodos de tiempo.

La realidad resulta mucho más próxima de lo que intuitivamente se piense al respecto.

La actividad del hombre en el espacio, en beneficio de la Seguridad de la humanidad, sucede a diferentes niveles o altitudes, lo que, traducido en términos astronómicos relativos a las trayectorias en que ocurren, solemos denominar "órbitas".

Una de las actividades desarrolladas en base a capacidades espaciales, en su aplicación a la Seguridad y Defensa, es la Observación de la Tierra.

Tras la segunda guerra mundial la inteligencia militar evolucionó sus procesos de obtención de información sobre sus adversarios, siendo el espacio ultraterrestre un nuevo punto de enfoque para establecer ingenios que obtuviesen esta información, en base a una serie de parámetros de alto interés para esta aplicación.

El primer país que desarrolló esta tecnología, en Europa, fue Francia. Tras su experiencia en la cooperación con EEUU en la Guerra del Golfo, Francia acudió a EEUU con la intención de participar en algún tipo de programa de inteligencia conjunto, y obtener este tipo de tecnología y productos de la mano de EE.UU.

Pronto se daría cuenta de que su necesidad, para fines de inteligencia, no podía basarse en la capacidad de obtención de imágenes de otro país, aunque fuese el "eterno aliado", y decidió emprender su propio recorrido tecnológico e industrial para obtener esta capacidad de observación de la Tierra mediante satélites artificiales.

Fue entonces cuando Europa, de la mano del Programa francés Helios, comenzó a desarrollar tecnología de observación de la Tierra por satélite. El programa, que suponía una inversión inicial muy elevada para una actividad novedosa para la industria espacial europea, surgió gracias a la cooperación de tres naciones: Francia, Italia y España.

Y así, en 1990 comenzó la ejecución de un programa que culminaría con la puesta en órbita de un satélite de observación de la Tierra, para fines de Seguridad y Defensa, con la participación de los Ministerios de Defensa de los tres países mencionados. España era corresponsable de poner en órbita un ingenio espacial, lo que significaba que éramos, por primera vez, corresponsables de poner "potencial basura espacial" en una órbita muy próxima a la Tierra.

Los resultados fueron tan relevantes que esta actividad significó un motor para la industria y tecnología de Francia, en cuanto a aplicaciones para la obtención de capacidades militares, y pronto comenzaría una carrera interna, en Europa, que supone el germen del actual estado de desarrollo de la tecnología espacial en nuestra región.

La inmediata derivada de esta proliferación de ingenios fue un notable incremento de actividad entorno al uso del Espacio para fines relacionados con la Seguridad y Defensa, lo que propició un doble efecto:

a) De un lado, el Espacio comenzó a suponer un nuevo teatro de "actividad" relacionada con capacidades militares, para todos los países con intereses en los campos de observación de la Tierra, Comunicaciones y Navegación.
b) Por otro lado, el pacífico y tranquilo espacio ultraterrestre, que hasta ese momento solo preocupaba a un pequeño colectivo de científicos dentro de los diversos foros científicos en los que se trataba, comenzó a incrementar el número de ingenios orbitando, lo que supuso una nueva preocupación para los gobiernos.

Hablamos de una evolución, cuyo inicio en Europa data de 1995 (Lanzamiento del primer Helios), y que veinte años después ha supuesto la creación de un Programa de apoyo a la Vigilancia y Seguimiento Espacial (SST) para la Unión Europea.

En la órbita *Low Earth orbit* (LEO) existen hoy unas 5.588 partes de lanzadores, unas 28.601 de basura espacial y unas 2.542 cargas de pago en uso. Supone un total de 35.000 *Two Line Elements Set* (TLE) del total de 41.600 objetos catalogados.

Y todos ellos se encuentran tan solo a unos cientos de kilómetros de su superficie, y los fenómenos que alteren ese "territorio de gravedad cero" pueden modificar, e incluso anular, el funcionamiento de aquellos ingenios que nos sirven para observarnos desde el espacio, y, si su resultado causa alguna alteración física en éstos, su efecto nos podría afectar en cuestión de horas o minutos, en función de los parámetros de velocidad y dirección asociados.

Estas interacciones entre objetos suspendidos en estas órbitas tan cercanas o bajas podrían producir una cadena de efectos, convirtiéndose en potenciales amenazas contra la comunidad de ingenios espaciales; y si su envío a una órbita de reposo o su re-entrada en la atmósfera se produjese sin la debida supervisión y/o predicción, podría suponer una amenaza, incluso para la integridad física de las personas.

Esta amenaza, observada desde la perspectiva de su proximidad a nuestra "gran esfera de confort", en términos puramente geográficos, nos afectaría desde una distancia similar a la existente entre dos puntos de nuestra geografía, no necesariamente alejados ni en sus extremos (Madrid-Málaga, por ejemplo). Es decir, en un entorno geoestratégico muy próximo, muy cercano.

Para poder paliar estas amenazas, y minimizar su posible impacto en la población, resulta imprescindible continuar con los esfuerzos para la mejora de la capacidad de vigilancia y seguimiento espaciales, tanto en la mejora de los sensores que nos permitan "observar" los fenómenos con la mayor precisión posible, como en las herramientas de procesado, análisis y predicción.

Si ahora elevamos algo más nuestro "observatorio", la siguiente actividad que nos preocupa es la navegación por satélite. Estamos hablando de una franja espacial situada a unos miles de kilómetros. El efecto físico podría tardar, en este caso, varias horas e incluso días, en afectar a la integridad física de otros satélites o, en el peor de los casos, de zonas habitadas, dentro de un radio de acción similar al de un escenario de crisis multinacional.

Pero la denegación de servicio podría colapsar de un modo inmediato la capacidad de posicionar por satélite a toda la población y aquellos sistemas "navego-dependientes", cuyas consecuencias podrían ser críticas, en un mundo en el que el posicionamiento resulta esencial para una gran parte de la actividad humana, incluso la autónoma o robótica.

Para finalizar, si centramos nuestra observación en una tercera altitud de órbita espacial, que discurre en torno a los treinta y cinco mil kilómetros de la superficie, su habitantes son satélites geoestacionarios (es decir, inmóviles respecto de una posición geográfica determinada de la superficie terrestre); se nos presenta una distribución o malla de posiciones orbitales, utilizados para la mayoría de los sistemas de comunicación por satélite, cuya capacidad SATCOM permite extender la disponibilidad de los sistemas de mando y control hasta aquellas zonas en las que se pretende extender nuestras capacidades de Seguridad y Defensa.

En este caso la distancia es similar a la de un meridiano completo y, teniendo en cuenta que se trata de sistemas geoestacionarios, la determinación de su posición es más factible, lo que podría hacerlos más vulnerables a alteraciones intencionadas, al margen de su mayor exposición a fenómenos atmosféricos adversos, como la radiación solar, por ejemplo.

Sin entrar en que estas tres líneas de actividad espacial están siendo exploradas por múltiples derivadas que "tejen" un, cada vez más espeso, ovillo de actividad espacial, no es extraño que incluso las primeras potencias espaciales, a nivel mundial, comiencen a lanzar mensajes de "necesidad de cooperación global" ante una potencial amenaza de desbordamiento en la capacidad de vigilancia y seguimiento.

Observar, calcular órbitas, cotejar lo observado con las bases de datos, identificar, predecir, seguir su evolución, etc. respecto de sistemas y fenómenos espaciales de muy diversa naturaleza están pasando de ser parte de la "inquietud científica y curiosa" de nuestros eruditos para pasar a formar parte de la conciencia de seguridad colectiva, ahora más vinculada al espacio, como ha quedado patente en el actual estado de redacción de la Estrategia Espacial para Europa.

Pero poder efectuar su seguimiento, neutralizar basura desorbitada sin control, evitar colisiones con ésta y otros cuerpos celestes en rumbo hacia sistemas funcionales, alertar a la población con la trayectoria y posición exacta de impacto contra la superficie de objetos o restos de ellos, supone el siguiente reto principal de los países responsables de disponer de esta capacidad de Vigilancia y Seguimiento Espacial, como es el caso de España, y que hoy tratamos de mejorar a nivel internacional en base a las capacidades nacionales disponibles.

Así, dentro de la Política Espacial de la Comisión Europea, impulsada por la Resolución del Consejo de 2011, se tomaron decisiones concretas al respecto y se recogió la necesidad de disponer de los medios necesarios para prestar servicios de preaviso o anticolisión, seguimiento de la fragmentación y vigilancia ante los procesos de lanzamiento y reentrada que permitan mejorar las condiciones de seguridad ante el incesante incremento de la población de objetos orbitales.

Pero el Espacio, cuyo uso nos aporta tantos beneficios tecnológicos, también requiere de un adecuado análisis ante otro tipo de amenazas que, al margen de las accidentales o no intencionadas, puedan provenir de su empleo por parte de usuarios que no siguen los fines lícitos y éticos convenidos en los acuerdos y tratados de aquellas organizaciones y países pertenecientes a la comunidad Internacional que sí se rige por los principios propios de una adecuada conciencia de Seguridad y Defensa colectiva.

El reforzamiento que, desde las organizaciones internacionales, se está demandando a este respecto se ha visto recientemente reflejado en la convergencia que, desde la Comisión Europea, trata de unificar los esfuerzos en el plano de Seguridad y Defensa a través de su Plan de Acción con la Estrategia Espacial para Europa, en la que la Comisión demanda actuaciones concretas a nivel nacional a los Estados Miembros en beneficio de un uso racional del Espacio que no ponga en riesgo o suponga, *per se* o a su través, una amenaza para la Seguridad global.

En este sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional analizaba el escenario global de riesgos y amenazas que afectaban al bienestar y seguridad de España, dejando para desarrollos posteriores las estrategias concretas que, pese a afectar de un modo general a la seguridad Nacional, deben ser tratados desde una perspectiva específica.

Si disponemos este análisis a través de una matriz de oportunidades y fortalezas y la enfrentamos a las debilidades y amenazas, se podría canalizar su resultado a través de una realidad poco cuestionable: el espacio ultraterrestre próximo, hasta los 40.000 kilómetros de la superficie de la Tierra, ha sufrido un incremento exponencial de ingenios orbitando, cuya explotación aporta un imprescindible alto valor a las capacidades de observación, posicionamiento, comunicaciones y predicción meteorológicas, de las que depende en gran medida el bienestar de las personas.

Por ello, si sumamos los riesgos provenientes de efectos no intencionados a las amenazas que pueden provenir de organizaciones que persiguen la desestabilización de las condiciones de seguridad de las naciones, se necesita de un desarrollo específico que permita a la Estrategia de

Seguridad Nacional disponer del análisis concreto respecto de la Seguridad Aeroespacial y garantice las condiciones de seguridad adecuadas al desarrollo sostenido de la actividad espacial, como continuidad de la actividad aérea, en beneficio del bienestar y la seguridad de todos los españoles.

El análisis, desarrollo e implementación de una Estrategia de Seguridad Aeroespacial supone el instrumento necesario para proporcionar el adecuado marco de Seguridad y Defensa al desarrollo de la capacidad espacial, tanto nacional como dentro del marco de cooperación internacional en el que se enmarquen y que permita continuar con nuestra contribución al uso adecuado y sostenible del Espacio.

# POR QUÉ LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA NO DESPEGA.
# SUS CONFLICTOS SECULARES: INDICADORES PARA EL CAMBIO O MEJORA

*D. FERNANDO COCHO PÉREZ*

## NOTA BIOGRÁFICA

Funcionario A1 de la Comunidad Autónoma de Madrid. Analista de Inteligencia y Seguridad. Colaborador, coordinador y profesor de diversos másteres y cursos nacionales e internacionales sobre inteligencia. Veintidós años de experiencia en áreas de gestión del conocimiento e inteligencia. Socio fundador de empresa de inteligencia y estrategia h4dm.

Máster en gestión de la información, máster en análisis de evidencias digitales y lucha contra cibercrimen, máster en comunicación, máster en inteligencia, máster en operaciones logísticas, máster en gestión del conocimiento y capital intelectual.

Experto en gestión del conocimiento y capital intelectual, en relaciones entre sociedad y tecnología, en conflictos internacionales, en riesgos de seguridad nacional e infraestructuras críticas y en análisis y evaluación de fuentes humanas.

**APROXIMACIÓN AL PROBLEMA Y CONCLUSIONES**

La comunidad de inteligencia española no despega y no despegará sin ceder al reconocimiento de sus deudas morales y de errores de actuación. La falta pública, a juicio de muchos de sus componentes, durante más de diez años de una directiva clara que evitase techos de cristal, nepotismo encubierto o una visión de endogamia familiar o clientelar, ha provocado la necesaria reflexión sobre la refundación de la misma.

No es momento de críticas, sino de construcción, desde la firmeza, de los errores o aciertos tenidos en esta experiencia de la comunidad que ya empieza a necesitar nuevas fuentes. Bien está lo que bien se hace.

Si no había comunidad, se tuvo que crear a base de voluntarismos, inercias o deseos institucionales que abogaban por crear algo necesario, siguiendo las exigencias de la sociedad y los valores democráticos. Y en esa creación se usó lo que había: voluntad, contactos y, sobre todo, los componentes institucionales que se tenían.

Las inercias de modelos estructurales basados en sistemas muy centralizados en competencias reservadas, herencia de un modelo institucional muy tecnocrático, tenían sus fortalezas pero también sus debilidades: eran seguras, pero clientelares o dependientes de intereses ancestrales: eran muy bien formadas, pero poco abiertas a lo que no conocían del exterior; abogaban por recursos humanos y técnicos excelentes, pero no había mecanismos de fidelización/reclutamiento, y por qué no, de formación o retribución precisa.

Y de haber todo lo anterior, no se conoce, o no se conocía de forma estructurada por quien, en el futuro, estaría implicado. Todos cometemos errores en lo que creamos cuando es algo que necesita ser creado de nuevo, pero no diseñar un sistema para los cambios venideros puede, aunque no fuera esa la intención, crear endogamia, o cuando menos, un sistema recursivo que no permite mejorar sus aplicaciones.

La comunidad debe ser reservada, pero no secreta, o al menos no la mayor parte. La sociedad debe participar de ella, pero para eso debe haber estructura, procesos y medios de todo tipo. Y éstos deben ser claros, precisos y, sobre todo, deben ser controlados de forma adecuada para evitar perversiones que todo sistema tiene, cuando no para evitar intereses personales o colectivistas.

Como la inteligencia sale de las penumbras, no se le puede pedir que lo haga sin una zona de confort o un lugar ya formalizado correctamente. Así pues debemos abogar por crearlo para que cuando venga lo haga en situación adecuada. Pensar que desde la inteligencia se cree ese modelo para que funcione fuera de ella es un error de gran calado epistémico, moral y hasta legal. Sólo cuando la estructura esté creada de forma completa y demuestre su funcionalidad lejos de sistemas híbridos o de cierto clientelismo, sólo entonces la inteligencia dará a la comunidad los resortes para ser verdadera comunidad de servicio a la sociedad o al Estado.

**FICHAS TIPO DE COMPETENCIAS**

Cuando hablamos de un modelo de análisis de competencias, o de diseño de una estructura formal para analizar parte de un sistema de referencia, que evalúe una comunidad de inteligencia y sus componentes, sin que por ello incurramos en palabras vacías, evitamos presentarlo de forma pública.

Aquí proponemos algunas "fichas" que amablemente nos han cedido los propietarios del Modelo Arconte de análisis de Inteligencia para esta presentación.

A fin de no ser exhaustivos, sólo presentamos algunas referencias de evaluación de parte del mismo. Concretamente la que implica los roles y las evaluaciones previas de un miembro de la comunidad.

EN UN PROCESO DE BÚSQUEDA Y SELECCIÓN DE UN NUEVO PROFESIONAL
¿ QUÉ ORDEN DE IMPORTANCIA ASIGNARÍAIS A LOS SIGUIENTES FACTORES
DEL PERFIL PROFESIONAL DE LOS CANDIDATOS ?

| FACTORES DEL PERFIL | PRIORIDADES | | RAZONES | |
|---|---|---|---|---|
| | opinión personal | opinión grupal | opinión personal | opinión grupal |
| Conocimientos técnicos | | | | |
| Habilidades / destrezas | | | | |
| Rasgos de personalidad | | | | |
| Capacidad intelectual (C.I.) | | | | |
| Experiencias profesionales | | | | |

| Unidad / Área: | Jefe de la Unidad/ Área: |
|---|---|

Este informe ha sido elaborado a partir de las informes individuales de todos los empleados de su Unidad/Área. En él queda reflejada la situación competencial de su equipo de colaboradores, precisando el número de personas que poseen cada una de las competencias requeridas y el número de las que todavía requieren oportunidades de mejora.

| CÓDIGO | COMPETENCIAS-FORTALEZA DE LA UNIDAD/ÁREA (para + 75% de personas) | Nº PERSONAS EVALUADAS | Nº PERSONAS POSEEDORAS | Nº PERSONAS NEC. MEJORA |
|---|---|---|---|---|
| | CONOCIMIENTOS<br>a)<br>b)<br>n) | | | |
| | HABILIDADES<br>a)<br>b)<br>n) | | | |
| | EXPERIENCIAS<br>a)<br>b)<br>n) | | | |
| | ACTITUDES-CONDUCTAS<br>a)<br>b)<br>n) | | | |

Fecha y firma del supervisor:

# ESTIMACIÓN DE POTENCIAL

| | | | |
|---|---|---|---|
| Evaluado:<br>Función:<br>Unidad / Área:<br>Rol y Código: | | Periodo evaluado:<br>Proyecto evaluado:<br>Evaluador:<br>Supervisor del evaluador: | |

EVALUACIÓN GLOBAL

| Ex | Sup | Ef | Def | MD |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |

| INTERESES PROFESIONALES DEL EVALUADO | |
|---|---|
| Familias Profesionales | Funciones |
| 1º<br>2º<br>3º | |

CARACTERÍSTICAS MÁS DESTACABLES DEL COLABORADOR RELACIONADAS CON ESTA ESTIMACIÓN DEL POTENCIAL:

ESTIMACIÓN DEL POTENCIAL

Marcar con x la posición del colaborador en su actual familia profesional, y con + la posición posible dentro de tres años

| Familia Profesional A | Familia Profesional B | Familia Profesional C |
|---|---|---|
| 4 | 4 | 4 |
| 3 | 3 | 3 |
| 2 | 2 | 2 |
| 1 | 1 | 1 |

| Familia Profesional D | Familia Profesional E | Familia Profesional F |
|---|---|---|
| 4 | 4 | 4 |
| 3 | 3 | 3 |
| 2 | 2 | 2 |
| 1 | 1 | 1 |

RAZONES QUE AVALAN ESTA ESTIMACIÓN DEL POTENCIAL:

ACCIONES DE DESARROLLO Y FORMACIÓN A REALIZAR PARA FACILITAR ESTA PROYECCIÓN DE FUTURO:

Conformidad evaluador (fecha y firma)

Conformidad supervisor del evaluador (fecha y firma)

| PUESTO DE TRABAJO (ROL) DESEADO | |
|---|---|

| ÁREAS BÁSICAS DE RESPONSABILIDAD | PERFIL DE COMPETENCIAS REQUERIDO POR EL PUESTO | NIVEL | |
|---|---|---|---|
| | | Requerido | Poseído |
| | | | |

Alto (A) -Medio (M)-Bajo (B)

| ACCIONES AUTÓNOMAS DE DESARROLLO | |
|---|---|

# EJEMPLO DE FORMULARIO DE AUTOEVALUACIÓN

| | |
|---|---|
| Nombre y apellidos: | Denominación del Rol: / Código del Rol |
| Unidad / Área: | Jefe inmediato: |

| CÓDIGO | COMPETENCIAS | GRADO POSESIÓN 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|---|---|---|---|---|
| | CONOCIMIENTOS<br>a)<br>b)<br>n) | | | | |
| | HABILIDADES<br>a)<br>b)<br>n) | | | | |
| | EXPERIENCIAS<br>a)<br>b)<br>n) | | | | |
| | ACTITUDES-CONDUCTAS<br>a)<br>b)<br>n) | | | | |

1= Grado de posesión Básico
2= Grado de posesión Adecuado
3= Grado de posesión Avanzado
4= Grado de posesión Excelente

- C. P. > C.R. = Fortaleza
- C. P. = C.R. = Ajuste
- C. P. < C.R. = Necesidad de mejora

(*) En caso de tratarse de un Rol futuro, la autoevaluación debe realizarse por comparación con dicho Rol

Fecha y firma:

Fecha y firma del supervisor:

# EJEMPLO FORMULARIO DE ASIGNACIÓN A ROLES

| | |
|---|---|
| Unidad / Área: | Jefe de la Unidad/ Área: |

| ANALISTA | FUNCIÓN ACTUAL | CÓDIGO DE ROL | DENOMINACIÓN DEL ROL |
|---|---|---|---|
| | | | |

Fecha y firma del supervisor:

**POLÍTICA DE RECONOCIMIENTO FORMAL**

Los que se expresan a continuación sintetizan los principios básicos de un modelo formal de una posible política de partícipes o colaboradores de la cultura de inteligencia. Y debe verse como un decálogo de principios rectores.

Vistos de forma individual parecen ser una lista "admonitoria", pero nada más lejos de los intereses de una comunidad de inteligencia. Si los vemos en conjunto quizá veamos asomar los defectos más frecuentes que algunos expertos dicen sufrir en las acciones de esta comunidad. Otros parecen recitarlos como frases ya cotidianas dentro de la comunidad.

En cada cargo debe estar, en cada momento, el miembro de la comunidad que más capacidades y condiciones tenga para desempeñarlo.

- En los movimientos de partícipes se deben tomar en consideración todos los factores objetivos y subjetivos que incluyen: cualidades políticas/ideológicas, morales, culturales, técnicas y profesionales, así como indispensable experiencia práctica.

EJEMPLO FORMULARIO EVALUACIÓN DESEMPEÑO

| | |
|---|---|
| Evaluado:<br>Función:<br>Unidad / Área:<br>Rol y Código: | |
| Periodo evaluado:<br>Proyecto evaluado:<br>Evaluador:<br>Supervisor del evaluador: | |

EVALUACIÓN GLOBAL

| Ex | Sup | Ef | Def | MD |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |

| OBJETIVOS INDIVIDUALES | % cumplimiento |
|---|---|
| o<br>o<br>o | |
| Acciones de soporte requeridas: | |

| CONTRIBUCIÓN OBJETIVOS GRUPO | % cumplimiento |
|---|---|
| o<br>o<br>o | |
| Acciones de soporte requeridas | |

| OBJETIVOS MEJORA PERSONAL | NIVELES DESEMPEÑO Ex | Sup | Ef | Def | MD |
|---|---|---|---|---|---|
| Actitudes personales<br>o<br>o<br>Habilidades profesionales<br>o<br>o<br>Experiencias de negocio<br>o<br>o<br>Conocimientos<br>o<br>o | | | | | |
| Acciones de soporte requeridas | | | | | |

| COMENTARIOS A LOS DESFASES APRECIADOS |
|---|
| Del evaluador: |
| Del evaluado: |

PLAN DE ACCIÓN PARA SUPERAR LOS DESFASES APRECIADOS

| ASPECTOS A MEJORAR | ACCIÓNES DE DESARROLLO | OBJETIVO | FECHAS |
|---|---|---|---|
| | | | |

Conformidad evaluado (fecha y firma) | Conformidad evaluador (fecha y firma) | Conformidad supervisor del evaluador (fecha y firma)

- La selección y promoción se basarán siempre en el análisis detallado y objetivo de los méritos y capacidad y nunca en elementos arbitrarios o tendencias ajenas a los principios, tales como el regionalismo, el nepotismo, las amistades o el vínculo familiar, el favoritismo y los juicios superficiales sobre el carácter.

- Como norma debe tener la experiencia práctica de los niveles inferiores, transitar de las tareas más sencillas a los trabajos más complejos y responsables, según un programa establecido previamente y testado de forma periódica y temporalizada.
- Los partícipes deben ser ubicados y promovidos de acuerdo con las potencialidades que hayan demostrado progresivamente, cuando hubieran dado pruebas de que pueden enfrentar con eficiencia nuevas y complejas misiones.
- Cada uno debe estar situado en el cargo más adecuado a sus características, cualidades y preparación: "donde su labor pueda ser más eficiente".
- Es preciso tener en cuenta la influencia de cada miembro de la comunidad respecto al organismo en el cual actúa o para el cual se propone. Es necesario evaluar la composición del organismo dado, analizar si las características del miembro de la comunidad contribuyen o dificultan a mejorar su funcionamiento.
- Preparar y educar adecuadamente a los partícipes y promover a los compañeros que tengan más condiciones para desempeñar con eficiencia la responsabilidad asignada.
- Proceder a la reubicación o desenganche de aquellos que se han quedado rezagados en continuas evaluaciones y/o que han sufrido quebranto de confianza, creando nuevas competencias para aprovechar la información y evitar problemas o desafecciones.
- Será necesario, junto a la adecuada aplicación de la política de selección, ubicación y promoción, lograr una mayor estabilidad de los partícipes en cargos específicos.
- Eliminación de cualquier síntoma de inmovilismo, garantizar en todos los niveles de dirección la continuidad y la renovación. Luchar contra el nepotismo, la familiaridad o el techo de cristal.
- Sustentar la política de preparación y promociones en el concepto de que la cantera fundamental está en la sociedad y no en la endogamia familiar.
- Mientras más amplio sea el círculo de candidatos entre los cuales seleccionemos a los partícipes, en mejores condiciones estaremos de promover a los más capaces.
- Una de las tareas insoslayables que ha de acometer todo responsable es formar a los partícipes que se encuentran en su esfera de influencia, de modo que uno o varios puedan reemplazarlo en cualquier circunstancia y mantener la estabilidad del trabajo.
- Por principio no hay cuadro insustituible. Aquel que se obstine en considerarse como tal

deberá ser justamente removido por el daño que causa.

- Promover como partícipes a personas idóneas de las diversas generaciones, hombres y mujeres, y de diferentes estratos o condiciones. No se puede dejar a la espontaneidad.
- En su labor de formación de partícipes, la Comunidad parte del concepto de que todo el que interviene activamente en la dirección de un colectivo puede tener deficiencias, cometer errores en el trabajo e incurrir en faltas en su vida personal. Hay que buscar principios de análisis de esas situaciones.
- La evaluación periódica y sistemática de los partícipes es uno de los procedimientos más importantes para asegurar la fortaleza y calidad de los aparatos de dirección; garantizar la mejor organización y distribución de sus fuerzas; lograr la mayor eficiencia en su trabajo; conocer, por un lado, cuáles son las virtudes y capacidades que hay en su seno y, por otro, las debilidades y las deficiencias que tienen, y poder así, estimular y desarrollar las primeras y corregir las segundas.
- Es necesario partir de principios correctos de evaluación. Los fundamentales son: valorar a los partícipes principalmente por los resultados objetivos y concretos de su trabajo; por la conciencia y responsabilidad que demuestren en el desempeño de sus funciones.
- La evaluación no tiene sólo un carácter individual, sino también colectivo.
- La evaluación de partícipes debe abordarse con un enfoque integral e ininterrumpido que tenga en cuenta, entre otros factores, en qué momento de su quehacer laboral se encuentra cada cual, si avanza, si se ha estancado, o si se halla en franco retroceso en relación con los requerimientos.
- El sistema y la metodología de evaluación requieren una elaboración en detalle, un procedimiento que tome en consideración, además de los principios generales, las condiciones específicas, que garantice la apreciación objetiva de las cualidades personales y laborales de cada uno de sus partícipes, de sus aspectos positivos, sus deficiencias, sus lados débiles y fuertes.
- Es necesario elaborar un sistema de preparación, recalificación y especialización de los partícipes, que tenga en cuenta los cambios que implican responsabilidades y tareas cualitativamente diferentes y métodos de dirección distintos.
- Factores básicos en la vigilancia y lucha contra manifestaciones de desviación de los principios éticos y morales de la democracia: la correcta selección y promoción, riguroso

control de su actuación.

**INDICADORES CUALITATIVOS DE INTELIGENCIA REGLADA**

En este camino de vincular la Comunidad de Inteligencia con la multiplicidad actoral que compone nuestra sociedad y sus necesidades, desde hace largos años se plantearon varios desafíos de gestión en función de la estrategia de seguridad y las directivas consiguientes y las necesidades de las mismas. A continuación, planteamos los objetivos generales y los específicos desagregados según áreas, que bien podría componer una cierta aproximación a una arquitectura institucionalizada y que sea operativa para los requerimientos de una sociedad en continuo cambio:

## Objetivos generales:

- Promover y fortalecer la vinculación asociativa de intereses de inteligencia y colaborativa en términos integrales con las áreas que componen la Comunidad de Inteligencia y con los actores estratégicos del medio previamente evaluados de forma rigurosa y no clientelar o nepótica.
- Profundizar la vinculación estratégica de la Comunidad de Inteligencia, a través del Consejo Asesor de acuerdos reglados y explícitos, con todas aquellas instancias institucionales que se propicien desde dicha Comunidad, estableciendo un diagrama preciso y claro de competencias y líneas de actuación no superpuestas en pos del crecimiento colectivo de la tarea. Los recursos son escasos y la competitividad debe estar coordinada.
- Desarrollar nuevas áreas en la Comunidad que cristalicen en el organigrama, a fin instalar nuevas capacidades de trabajo, siempre en coordinación y en crecimiento sostenible para asignar competencias y no conflictos de competitividad.
- Generar sinergias metodológicas de carácter estratégico con las diferentes áreas, escuelas/universidades/sectores y/o espacios que componen la comunidad con el objetivo de desarrollar una inteligencia organizacional que las relacionen significativamente. Se trata de lograr sinergias reales para competir en un objetivo, no en sistemas "cainitas".

**Objetivos específicos:**

- Consolidar y crear instrumentos, así como fortalecer las líneas de investigación en universidades, colectivos, ciudadanía y función social, a través del espacio denominado "*X*", a fin de *transversalizar* la extensión en la malla de contenidos extra o intra curricular, reconociendo los trayectos académicos o profesionales que, en función de su contenido y práctica, se vinculan con diferentes actores estatales y sociales y organizaciones de la comunidad. Así se cumplen las directivas ahorrando espacios y tiempos.
- Propiciar a través del "articulación territorial" el diseño y desarrollo de procesos de intervención-formación/despliegue de la comunidad que contribuyan a que los sujetos de la misma encuentren trayectorias posibles, viables y vitales de inclusión de la directiva en los proyectos de la sociedad, evitando rechazos y malos entendidos u oscurantismo donde no lo deba haber.
- Consolidar y potenciar "Entornos Virtuales/digitales de Aprendizaje y Comunicación" en correlación con las áreas mencionadas a fin de contribuir a la generación de comunidades colaborativas. El uso de las tecnologías de la información y comunicación debe ser amplio, pero también controlado para evitar problemas de seguridad.
- Ampliar la política de "Inclusión y Accesibilidad" en función de garantizar el ingreso, permanencia y egreso de toda la sociedad y sus capacidades medidas, así como con las organizaciones del territorio vinculadas a la temática.

**Desafíos transversales a las áreas:**

- Promover mecanismos de encuentro, planificación y ejecución de acciones conjuntas entre investigadores y función pública/entornos privados de nuestra comunidad.
- Explorar sensibilidades en la vida académica, incorporando, paulatina y sistemáticamente, actividades o investigaciones de cualquier ámbito susceptibles de generar beneficios a la comunidad.

Por otra parte, en la tarea de extender la Comunidad de Inteligencia también se debe priorizar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas relevantes del Estado en todos sus niveles, a fin de contribuir significativamente a los procesos de inclusión social, con la intención de ampliar el espacio público como esfera de realización de los derechos ciudadanos.

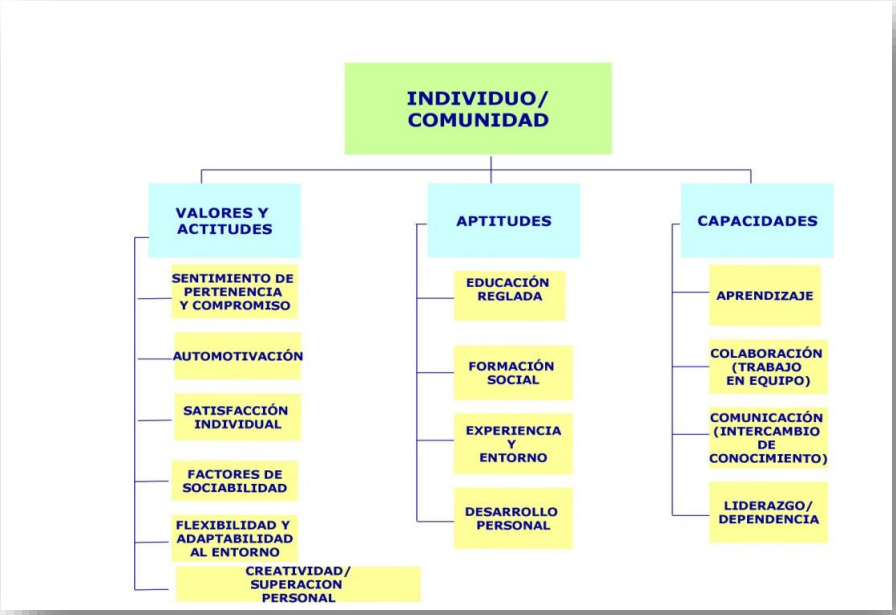
La Comunidad de Inteligencia que decida jerarquizar la tarea de extenderse de manera convergente con las otras funciones tendrá que impulsar un ambiente institucional favorable para articular los saberes comprendidos en la misma, creando una red interinstitucional que dé

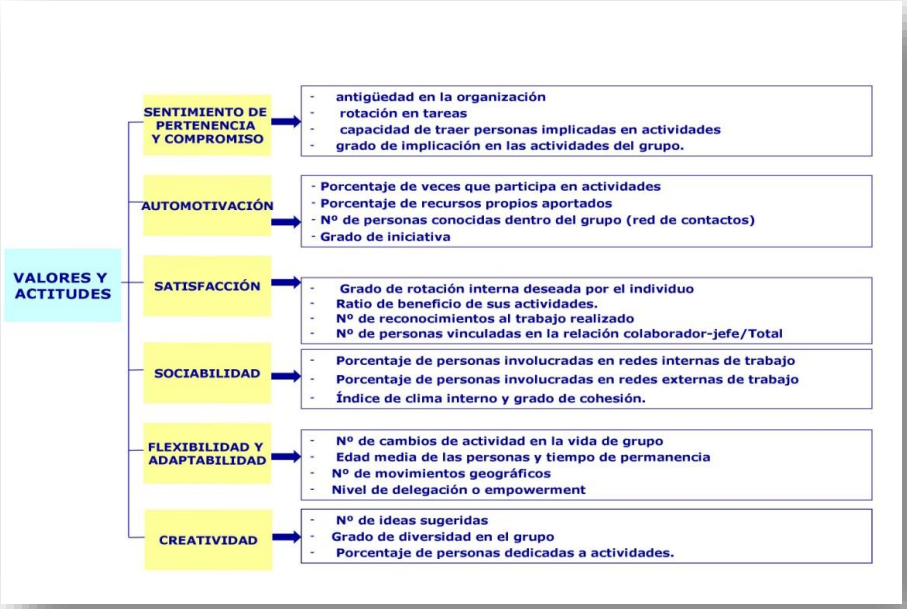
cuenta de las respuestas y las preguntas que se formulan en su medio. Como institución o colectivo que, al fin y al cabo, se debe a la dependencia pública, debe aportar ideas para alcanzar un conocimiento de los problemas claves del mundo, explicar y hacer visibles conceptos como el contexto, lo global, lo local, lo multidimensional o lo complejo, fomentando una inteligencia general que despierte la curiosidad intelectual y la necesidad de formular preguntas inteligentes que pongan en duda el sentido común que circula en la sociedad para poder hacer prospectiva real.

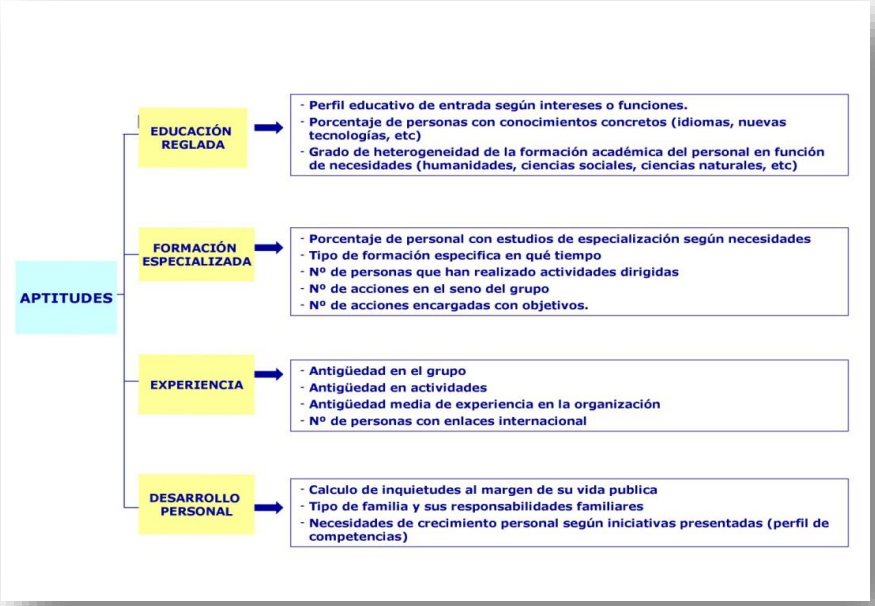
Esta idea de comunidad democratiza y "descentraliza" a la Comunidad de Inteligencia del monopolio antiguo del "Arcano de los secretos y del conocimiento", y nos ubica como "trabajadores del conocimiento", nos acerca al "oficio" de gestionar nuestra Comunidad de Inteligencia, ubicando la producción de inteligencia en un escenario socialmente significativo.

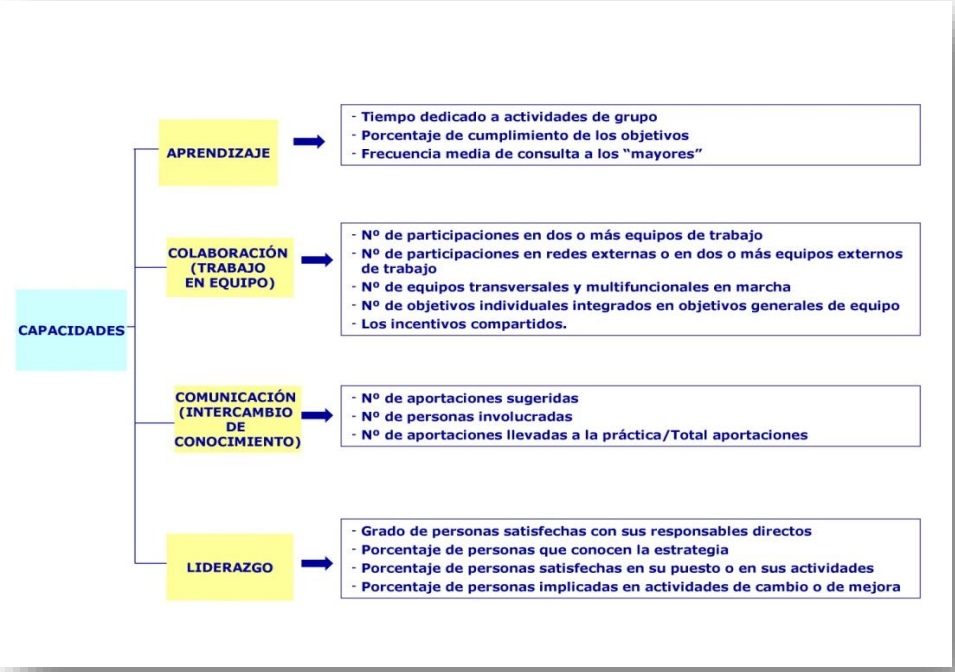
**LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN INTELIGENCIA: UN MODELO APROXIMATIVO**

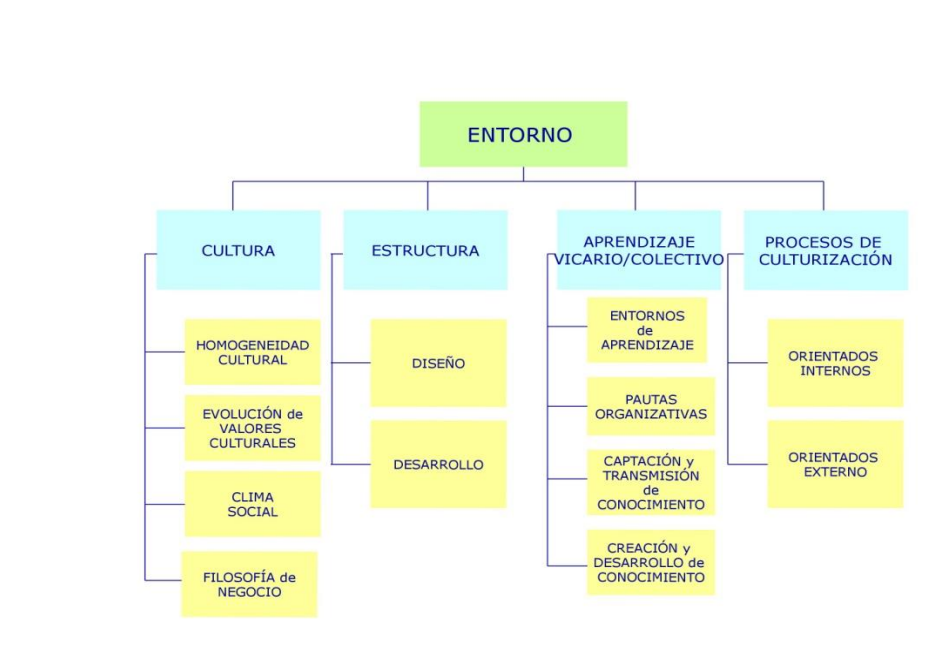
Presentamos en este apartado una de las partes del Modelo *Intellectus* de gestión del conocimiento, que tiene muy desarrollado el perfil de evaluación de cuantitativo a cualitativo sobre las relaciones entre entorno y componente individual.

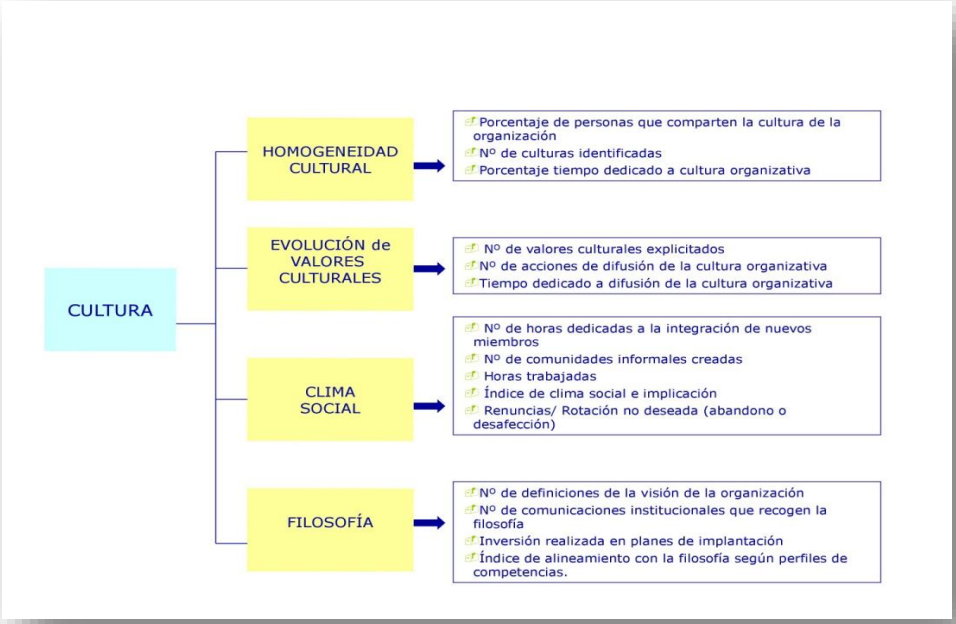


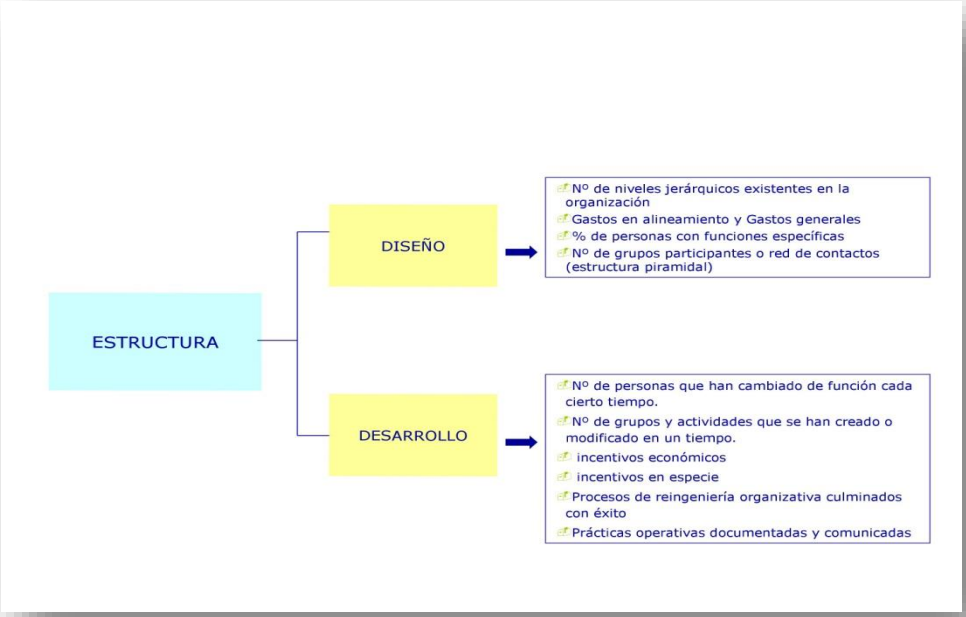

VALORES Y ACTITUDES
SENTIMIENTO DE PERTENENCIA Y COMPROMISO
- antigüedad en la organización
- rotación en tareas
- capacidad de traer personas implicadas en actividades
- grado de implicación en las actividades del grupo.
AUTOMOTIVACIÓN
- Porcentaje de veces que participa en actividades
- Porcentaje de recursos propios aportados
- Nº de personas conocidas dentro del grupo (red de contactos)
- Grado de iniciativa
SATISFACCIÓN
- Grado de rotación interna deseada por el individuo
- Ratio de beneficio de sus actividades.
- Nº de reconocimientos al trabajo realizado
- Nº de personas vinculadas en la relación colaborador-jefe/Total
SOCIABILIDAD
- Porcentaje de personas involucradas en redes internas de trabajo
- Porcentaje de personas involucradas en redes externas de trabajo
- Índice de clima interno y grado de cohesión.
FLEXIBILIDAD Y ADAPTABILIDAD
- Nº de cambios de actividad en la vida de grupo
- Edad media de las personas y tiempo de permanencia
- Nº de movimientos geográficos
- Nivel de delegación o empowerment
CREATIVIDAD
- Nº de ideas sugeridas
- Grado de diversidad en el grupo
- Porcentaje de personas dedicadas a actividades.

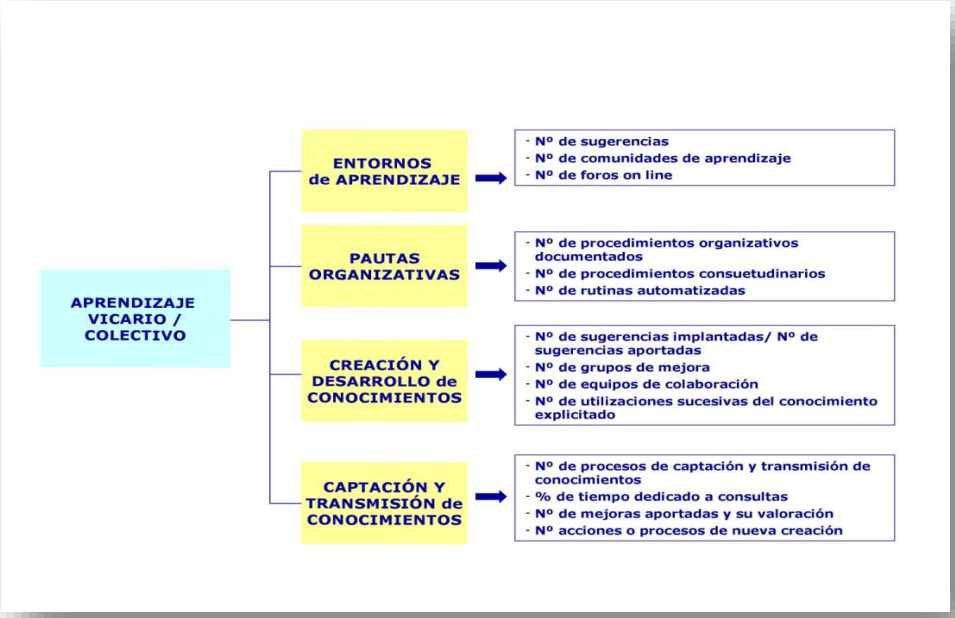

APTITUDES
EDUCACIÓN REGLADA
- Perfil educativo de entrada según intereses o funciones.
- Porcentaje de personas con conocimientos concretos (idiomas, nuevas tecnologías, etc)
- Grado de heterogeneidad de la formación académica del personal en función de necesidades (humanidades, ciencias sociales, ciencias naturales, etc)
FORMACIÓN ESPECIALIZADA
- Porcentaje de personal con estudios de especialización según necesidades
- Tipo de formación especifica en qué tiempo
- Nº de personas que han realizado actividades dirigidas
- Nº de acciones en el seno del grupo
- Nº de acciones encargadas con objetivos.
EXPERIENCIA
- Antigüedad en el grupo
- Antigüedad en actividades
- Antigüedad media de experiencia en la organización
- Nº de personas con enlaces internacional
DESARROLLO PERSONAL
- Calculo de inquietudes al margen de su vida publica
- Tipo de familia y sus responsabilidades familiares
- Necesidades de crecimiento personal según iniciativas presentadas (perfil de competencias)

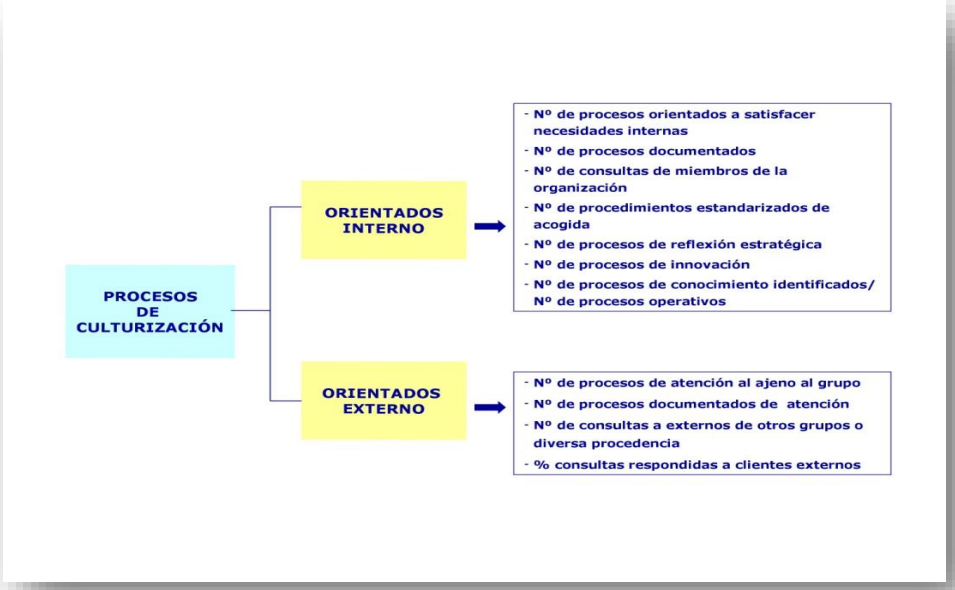

CAPACIDADES
APRENDIZAJE
- Tiempo dedicado a actividades de grupo
- Porcentaje de cumplimiento de los objetivos
- Frecuencia media de consulta a los "mayores"
COLABORACIÓN (TRABAJO EN EQUIPO)
- Nº de participaciones en dos o más equipos de trabajo
- Nº de participaciones en redes externas o en dos o más equipos externos de trabajo
- Nº de equipos transversales y multifuncionales en marcha
- Nº de objetivos individuales integrados en objetivos generales de equipo
- Los incentivos compartidos.
COMUNICACIÓN (INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTO)
- Nº de aportaciones sugeridas
- Nº de personas involucradas
- Nº de aportaciones llevadas a la práctica/Total aportaciones
LIDERAZGO
- Grado de personas satisfechas con sus responsables directos
- Porcentaje de personas que conocen la estrategia
- Porcentaje de personas satisfechas en su puesto o en sus actividades
- Porcentaje de personas implicadas en actividades de cambio o de mejora


ENTORNO
CULTURA
HOMOGENEIDAD CULTURAL
EVOLUCIÓN de VALORES CULTURALES
CLIMA SOCIAL
FILOSOFÍA de NEGOCIO
ESTRUCTURA
DISEÑO
DESARROLLO
APRENDIZAJE VICARIO/COLECTIVO
ENTORNOS de APRENDIZAJE
PAUTAS ORGANIZATIVAS
CAPTACIÓN y TRANSMISIÓN de CONOCIMIENTO
CREACIÓN y DESARROLLO de CONOCIMIENTO
PROCESOS DE CULTURIZACIÓN
ORIENTADOS INTERNOS
ORIENTADOS EXTERNO


CULTURA
HOMOGENEIDAD CULTURAL
Porcentaje de personas que comparten la cultura de la organización
Nº de culturas identificadas
Porcentaje tiempo dedicado a cultura organizativa
EVOLUCIÓN de VALORES CULTURALES
Nº de valores culturales explicitados
Nº de acciones de difusión de la cultura organizativa
Tiempo dedicado a difusión de la cultura organizativa
CLIMA SOCIAL
Nº de horas dedicadas a la integración de nuevos miembros
Nº de comunidades informales creadas
Horas trabajadas
Índice de clima social e implicación
Renuncias/ Rotación no deseada (abandono o desafección)
FILOSOFÍA
Nº de definiciones de la visión de la organización
Nº de comunicaciones institucionales que recogen la filosofía
Inversión realizada en planes de implantación
Índice de alineamiento con la filosofía según perfiles de competencias.


ESTRUCTURA
DISEÑO
Nº de niveles jerárquicos existentes en la organización
Gastos en alineamiento y Gastos generales
% de personas con funciones específicas
Nº de grupos participantes o red de contactos (estructura piramidal)
DESARROLLO
Nº de personas que han cambiado de función cada cierto tiempo.
Nº de grupos y actividades que se han creado o modificado en un tiempo.
incentivos económicos
incentivos en especie
Procesos de reingeniería organizativa culminados con éxito
Prácticas operativas documentadas y comunicadas




**Bibliografía**

Ardoino J. y Lourau, R.: "*Las pedagogías institucionales*", Collection pédagogues et pédagogies, Paris: PUF, 1994.

Arocena, R. Y Sutz, J.: "*La Comunidad de Inteligencia Latinoamericana del Futuro*. *Tendencias - Escenarios – Alternativas",* Comunidad de Inteligencia de la República Oriental del Uruguay, México: UDUAL.
http://www.oei.es/salactsi/sutzarocena02.htm [Consulta: 20/11/ 2016].

Bloj, C.: "Conocimiento social y políticas públicas: claves para pensar nexos y contratiempos", Ponencia, Foro *"Hacia políticas laborales con equidad de género: el caso del sector financiero en Costa Rica",* San José de Costa Rica, 9 de junio de 2005.

Bourdieu, P.: *"Los usos sociales de la ciencia"*. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión, 1997.

Frigerio, G.: *"Institución, Conceptos Y Perspectivas".* Exposición en "Seminario de formación en el marco del Curso de formación gremial", Santa Fe, Argentina. 2004. http://www.amsafe.org.ar/formacion/images/2013-cursoDirectores/Eje6/Graciela%20Frigerio%20-%20Institucion%20conceptos%20y%20perspectivas.pdf [Consulta: 20/11/ 2016].

Kaplún, G.: "*Comunicación, Educación y Extensión*", Conferencia del XI Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria, Comunidad de Inteligencia Nacional del Litoral, noviembre de 2011.

Lappasade, G.: "*Grupos, Organizaciones e Instituciones"*, Barcelona: Gedisa, 1999.

Loureau, R.: *"El análisis Institucional",* Buenos Aires: Amorrurtu, 1977.

Morín, E.: *"Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*", Barcelona: UNESCO/Paidós., 2001.

Naishtat, F.: *"*Comunidad de Inteligencia y conocimiento: por un ethos de la impertinencia epistémica*", Espacios de Crítica y producción*, núm. 30, Buenos Aires, 2003.

Schvarstein, L.: *"La inteligencia social de las organizaciones. Desarrollando competencias necesarias para el ejercicio efectivo de la Responsabilidad Social",* Buenos Aires: Editorial Paidós, 2003.

Torres Pernalete, M. y Trapaga Ortega, M.: *"Responsabilidad Social de la Universidad – Retos y perspectivas"*, Buenos Aires: Ed. Paidós, 2010.

Uranga, W.: *"Mirar desde la Comunicación. Una manera de analizar las prácticas sociales", Buenos Aires,* 2007. http://www.washingtonuranga.com.ar/images/propios/14_mirar_desde.pdf.

# PANEL II: SEGURIDAD INTERNACIONAL I

***COORDINADO POR DR. MIGUEL BENEDICTO SOLSONA***

## SÍNTESIS DE CONTENIDOS DEL PANEL "SEGURIDAD INTERNACIONAL I"

En la ponencia del embajador Servando de la Torre se expusieron las cuestiones históricas de seguridad y el tránsito de energía en los estados del Cáucaso Sur. De la Torre señaló que tras la deconstrucción de la URSS han reemergido las cuestiones que históricamente suscitaron conflicto, especialmente en lo que atañen a los importantes flujos de gas e hidrocarburos que transitan por esta región. Tales situaciones están tan encarnadas en las estructuras sociales, y afectan tan profundamente los equilibrios políticos, que permanecen "congeladas", sin vías de solución en un futuro previsible inmediato. Para el embajador, los casos de Abjasia, Osetia y Nagorno Karabaj son un vivo ejemplo de dicha situación que afecta a Europa, receptora de los flujos de energía de Asia Central y del propio Cáucaso; y también a Rusia y al equilibrio geoestratégico global. En este sentido los intereses de las multinacionales son evidentes y la complejidad geográfica del territorio viene facilitando formas de guerra irregular de manera ocasional.

La imbricación de los intereses de los Estados y de entes multinacionales, los grandes productores y distribuidores energéticos, y la fuerza que tienen en imponer respuestas y soluciones, dadas la funcionalidad misma de sus prestaciones, aconseja encontrar soluciones viables de compromiso. La importancia de mantener abiertos los flujos de energía descarta soluciones que no sean negociadas.

En la conferencia del embajador Carlos Miranda sobre "*La Cumbre de Varsovia de la OTAN y la Seguridad Europea*" se describió la situación de la vecindad oriental y meridional de la Unión Europea durante 2016. Un año en el que se han producido atentados terroristas y Rusia sigue "con actuaciones militares inquietantes en cuanto que las mismas se realizan para comprobar las reacciones occidentales y fuera de cualquier marco creador de confianza".

La situación en Libia es un caos y Siria está asolada por una guerra civil internacionalizada. El gobierno iraquí no controla el norte y el este de su territorio en manos de los terroristas yihadistas de Abu Baker Al Bagdadi, aunque están en curso unas ofensivas dirigidas a recuperar del control yihadista las ciudades de Mosul en Irak y de Raqqa en Siria, ofensivas que parecen bien encaminadas. La autonomía fáctica de los kurdos en el norte de Irak, con sus evidentes consecuencias no solo para Bagdad sino también para Damasco, Teherán o Ankara, se afianza.

Para Miranda, la estabilidad en el Magreb es relativa. Nada impide que los equilibrios actuales se acaben rompiendo. En Egipto se ha vuelto a una dictadura militar mientras en Israel, como

en otras capitales, se han olvidado de la posibilidad de un Estado palestino que más bien han conseguido evitar, mientras la Autoridad Palestina parece contar cada vez menos.

En la Unión Europea, sus Estados miembros no solo se ven en la obligación de tener que controlar los flujos migratorios económicos, sino que se han visto desbordados por los refugiados políticos provenientes de distintas partes del mundo y esencialmente desde Siria, con un efecto peligrosamente disgregador de la UE, dividida ahora por reacciones muy diversas y contradictorias.

Para afrontar estos retos de la seguridad europea, el embajador analizó la Estrategia Global de la UE, elaborada bajo la dirección de Federica Mogherini; el documento aprobado por la Alianza Atlántica en su cumbre de Varsovia de julio pasado; la luz que arroja la reunión informal de Bratislava, en septiembre de 2016, sin la presencia británica; y, finalmente, las consecuencias, aun difíciles de determinar con precisión, de la llegada de Trump a la Presidencia de los EE.UU. en enero de 2017.

Para Miranda hay que ver con satisfacción los pasos constructivos que se dan en el marco europeo porque incrementan nuestra seguridad y permiten que nuestras opiniones públicas lo vean con interés y puedan, asimismo, identificarse, con esta construcción. La puesta en marcha de una Policía de Fronteras Europea es otra iniciativa positiva en la *mutualización* europea, esta vez respecto de sus lindes exteriores.

Asimismo, el embajador subraya que la integración europea en materia de seguridad y defensa no solo no es una alternativa frente a la OTAN como señala el propio documento Mogherini, al menos mientras la Alianza Atlántica se mantenga, sino una redefinición de los medios europeos que como tales pueden, además de actuar como Fuerzas Europeas, mejorar la defensa aliada.

Así la carta de los Ministros de Defensa de los cuatro países ahora más importantes de la UE (Alemania, Francia, Italia y España), abogando por una Cooperación Reforzada Permanente en materia de seguridad y defensa, constituye un hito importante.

En todo caso, la necesaria cooperación entre la Alianza y la UE, reforzada en Varsovia y en Bratislava, no impide constatar que, frente a las eventuales amenazas rusas, la OTAN está en mejores condiciones de responder porque el aliado americano es imprescindible. En otros tipos de riesgos y problemáticas, como proteger sus fronteras frente a inmigraciones irregulares o avalanchas de refugiados, la UE debiera estar cada día en mejores condiciones de hacerlo en solitario.

Un área mediterránea de la que la OTAN se desentendiese so pretexto de que la Alianza debiera centrarse en contener a Rusia al este, mientras el sur correspondiese solamente a la Unión Europea, solo serviría para favorecer las actuaciones bilaterales de países como los EE.UU., Reino Unido y Francia, con vocación y capacidad intervencionista en esa zona sin un control eficiente del resto de sus aliados.

En cuanto a la elección de Trump es de suponer que se producirán reacciones de todo tipo entre aliados y otros países cercanos a los EE.UU. La propia impredecibilidad de Trump no constituye hoy en día un factor tranquilizante sino todo lo contrario. Tampoco debe subestimarse la división transatlántica, y entre europeos, ante un acercamiento entre Washington y Moscú que pudiera dejar a los europeos a merced del Kremlin.

El profesor Alfonso Jesús Iglesias disertó sobre el papel de España en el CSNU en materia de desarme y no proliferación durante el bienio 2015-2016, a partir del marco político-estratégico del que se ha dotado nuestro país en los últimos años.

España ha promovido y participado en foros internacionales de no proliferación y en otras iniciativas conexas, llegando a liderar varios Comités de Naciones Unidas relacionados con la no proliferación de las armas de destrucción masiva (ADM). En opinión de Iglesias, la labor desarrollada por la Administración española durante el período de servicio en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha resultado bastante beneficiosa para reforzar la posición y la credibilidad internacional de España en el mundo actual. La imagen de solvencia y fiabilidad institucional proyectada por los representantes de nuestro país ha contribuido a fortalecer la imagen de la "Marca España" en un sentido amplio y comprehensivo.

Además, el hecho de que nuestro cuerpo diplomático se haya preocupado por diseñar unas directrices que funcionen a modo de "estrategia de salida" al finalizar este bienio 2015-2016 ha de servir para dar continuidad a la cosecha de frutos positivos, incrementar nuestra capacidad de influencia, y consolidar a España como un actor de referencia en la comunidad europea e internacional contemporánea.

De hecho, algunos réditos de esta renovada proyección internacional española ya están comenzando a salir a la luz: así por ejemplo, la Comisión Política Especial y de Descolonización de la Asamblea General de Naciones Unidas (Cuarta Comisión) aprobó el 8 de noviembre de 2016 por consenso una decisión sobre la cuestión de Gibraltar, que exhorta al Reino Unido y a España a alcanzar una solución definitiva a este contencioso. Por otro lado, también debemos

mencionar la reciente elección de España como miembro del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) durante el último año del período 2015-2017.

No obstante, la multiplicidad de iniciativas desarrolladas puede haber provocado, en algunos momentos, cierta confusión sobre los objetivos a conseguir, y contribuido a difuminar un tanto la positiva imagen proyectada. Por ello, conviene clarificar y simplificar en lo posible la organización diseñada y las estructuras creadas, de modo que puedan aprovecharse mejor las sinergias producidas por todas las iniciativas y proyectos desarrollados durante la participación de nuestro país en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La profesora Stella Maris González de la Cueva desarrolló la ponencia sobre cómo potenciar los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes con un enfoque multidimensional. Desde la firma de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, y posterior Convención de 1989, hasta la actualidad, no han cesado los esfuerzos por consolidar políticas públicas nacionales, regionales e internacionales que garanticen la seguridad integral de los menores.

Los Estados y sus gobiernos, al ratificar o adherirse a la Convención, se han comprometido a asegurar y proteger los derechos de la infancia y han aceptado que se les considere responsables de este compromiso ante la comunidad internacional. Los Estados parte de la Convención están obligados a llevar a cabo las medidas y políticas necesarias para proteger el interés superior del niño. Sin embargo, constan países que no han ratificado la Convención, tres en concreto: Somalia, Sudán del Sur y Estados Unidos. Si bien sorprende que la primera potencia mundial aún no haya ratificado la Convención, la justificación podría encontrarse en que en los EE.UU. se necesita una mayoría de dos tercios del Senado para su aprobación, el mismo estándar necesario para una reforma constitucional.

El compromiso de los Estados con los derechos del niño se contempla también en el marco de la cooperación internacional como una herramienta clave para la aplicación de estos derechos en los países con menos recursos.

Los bajos niveles educativos, la inequidad, la pobreza y la exclusión social de la infancia representan facturas que revierten en el país al cabo del tiempo en forma de mayores costes sanitarios y hospitalarios, programas de apoyo escolar, subsidios y ayudas sociales o gastos en el sistema de justicia y penitenciario.

Las intervenciones y decisiones políticas que se tomen en el presente determinarán si millones de niños y jóvenes serán capaces de alcanzar todo su potencial, o si se dejan atrás para enfrentar un futuro de empeoramiento de la desigualdad y la marginación.

Los argumentos para potenciar la seguridad y protección de los niños, las niñas y los jóvenes son diversos, pero se podrían resumir en cuatro: 1) éticos, 2) relacionados con la edad, 3) económicos y 4) políticos. Cada uno de ellos en particular es el que tiene que ver con los efectos irreversibles que las privaciones pueden tener en sus capacidades futuras y en las perspectivas de futuro de una nación.

El analista de Inteligencia, Javier Balañá, expuso una ponencia sobre la Ciberdefensa y la nueva generación de guerra rusa que pretende concienciar sobre las amenazas existentes en el ciberespacio, describiendo para ello uno de los principales vectores de riesgo: los ciberataques procedentes de Rusia. La aproximación a la amenaza rusa se realiza desde tres ámbitos complementarios. El primero desde el ámbito geopolítico a través de la expansión del poder ruso y muy especialmente por la influencia que ejercen sobre las ex repúblicas soviéticas. En segundo lugar, desde el ámbito del ciberespacio, a través de los sofisticados ciberataques o APT (Amenazas Persistentes Avanzadas); y en tercer lugar, desde el ámbito militar, a través de la Nueva Generación de Guerra o doctrina Gerasimov, cuyo eje principal es la guerra de información. También se tratará de identificar sus principales grupos de Amenazas Persistentes Avanzadas, su vinculación con el gobierno ruso, su "modus operandi", el personal con el que cuentan, así como el tipo de arsenal digital que utilizan y su procedencia. De la observación de sus ciberoperaciones se desprende que son diversas y variadas y van desde el ciberespionaje a gobiernos y a todo tipo de organizaciones hasta causar la total paralización de un país, como sucedió en Estonia en el año 2007. También se observan operaciones de represalia, como sucedió con Francia en 2015, cuando dejaron sin emisión los doce canales de la TV pública francesa (TV5) en el marco de las sanciones europeas contra Moscú por su anexión de Crimea.

Otras operaciones consisten en generar pánico a poblaciones civiles, como sucedió en 2014 en Luisiana (EE.UU.) al difundir en redes sociales y algunos medios un falso escape de gas tóxico. Sin embargo, es en el año 2016 cuando cruzan todas las líneas rojas, al influir directamente en las elecciones presidenciales de un país democrático, como es el caso de EE.UU., donde espiaron, robaron, manipularon y publicaron correos electrónicos internos del Partido Demócrata. También se describirá cómo encajan las ciberoperaciones con la geopolítica, y con la doctrina militar Gerasimov, y cómo gracias al anonimato de los ciberataques, por el problema todavía no resuelto de la falta de atribución, logran eludir responsabilidades e inmovilizan a fuerzas tradicionalmente superiores, como es la alianza de OTAN, que se ve legalmente imposibilitada de invocar el famoso artículo 5º de la defensa colectiva. Finalmente, Balañá describió la manera en que está desplegada la ciberseguridad en España, Europa y en el entorno aliado de OTAN, junto a la necesidad de homogeneizar las capacidades de ciberdefensa, de

todos los estados miembros. También expuso las limitaciones que tiene la OTAN en esta materia, para auxiliar solo de forma excepcional a los países miembros que lo soliciten.

El vicepresidente de ADESyD, Alfredo Crespo, disertó sobre el rol de la seguridad en el discurso del gobierno británico tras el Brexit. Para Crespo, el triunfo del Brexit, en lo que a las cuestiones de seguridad se refiere, alude a tres conceptos: soberanía, independencia y autogobierno, a los que debe añadirse lo que los *tories* han denominado principal mandato derivado de las urnas: el control de fronteras. Sin embargo, los problemas y escenarios conflictivos/complejos previos al 23J se mantienen: Rusia, DAESH, Siria y la inmigración ilegal.

# LA CUMBRE DE VARSOVIA DE LA OTAN Y LA SEGURIDAD EUROPEA

*D. CARLOS MIRANDA ELÍO*

## NOTA BIOGRÁFICA

Carlos Miranda Elío es Embajador de España. Nació el 27 de febrero de 1943. Tras licenciarse en Derecho en la Complutense, ingresó en la Carrera Diplomática en 1969 y tuvo destinos en EEUU y Argelia, antes de volver al Ministerio de Exteriores en 1977 donde se ocupó de NNUU, del Reino Unido y de Gibraltar.

Ha sido Director General para Iberoamérica (1982-1983), Asesor del Ministro de Defensa (1983-1986) y, luego, de vuelta al Ministerio de Exteriores, Director General para Seguridad y Desarme (1986-1991).

Posteriormente fue Embajador-Representante Permanente de España en el Consejo Atlántico (OTAN) en su sede de Bruselas (1991-1996) y, de vuelta a Exteriores, Inspector General de Embajadas (1997-2001).

Después fue sucesivamente Embajador-Delegado de España en la Conferencia de Desarme en Ginebra (2001-2004), Embajador de España en el Reino Unido y en la Organización Marítima Internacional, en Londres, (2004-2008) y, de nuevo, Embajador-Representante Permanente de España en el Consejo Atlántico (OTAN) en Bruselas (2008-2012). Se jubiló en 2013.

**INTRODUCCIÓN**

Este año 2017 ha sido rico en acontecimientos que afectan la seguridad europea. Se han producido atentados terroristas y Rusia sigue obsequiándonos atentamente con actuaciones militares inquietantes en cuanto que las mismas se realizan para comprobar las reacciones occidentales y fuera de cualquier marco creador de confianza.

La situación en Libia es un caos. Siria está asolada por una guerra civil internacionalizada. El gobierno iraquí no controla el Norte y Este de su territorio en manos de los terroristas yihadistas y sanguinarios de Abu Baker Al Bagdadi, autoproclamado Califa y que pretende regir todo el mundo musulmán, aunque están en curso en este otoño de 2016 unas ofensivas dirigidas a recuperar del control yihadista las ciudades de Mosul en Irak y de Raqqa en Siria, ofensivas que parecen bien encaminadas. La autonomía fáctica de los kurdos en el norte de Irak, con sus evidentes consecuencias no solo para Bagdad sino también para Damasco, Teherán o Ankara, se afianza.

La estabilidad en el Magreb es relativa. Nada impide que los equilibrios actuales se acaben rompiendo. En Egipto ha vuelto una dictadura militar mientras en Israel, como en otras capitales, se han olvidado de la posibilidad de un Estado palestino que más bien han conseguido evitar mientras la Autoridad Palestina parece contar cada vez menos.

Los países de la Unión Europea no solo se ven en la obligación de tener que controlar los flujos migratorios económicos, sino que se han visto desbordados por los refugiados políticos provenientes de distintas partes del mundo y esencialmente desde Siria, con un efecto peligrosamente disgregador de la UE, dividida ahora por reacciones muy diversas y contradictorias.

El catálogo de los acontecimientos y de los supuestos que pueden afectar a nuestra seguridad, la europea y la occidental, ligadas, es bastante más amplio, pero no es el objeto de este trabajo ni de la presente introducción. Lo que se pretende es condensarlas mediante el análisis comentado de cuatro eventos que le afectan: la visión de la seguridad europea desde la perspectiva del documento elaborado bajo la dirección de Federica Mogherini, encargada en la UE de su política exterior y seguridad, presentada en marzo de este año, 2016; lo aprobado por la Alianza Atlántica en su Cumbre de Varsovia de julio pasado; la luz que arroja la reunión informal de Bratislava, en septiembre, sin la presencia británica, aunque el Reino Unido todavía siga siendo miembro de la UE sin perjuicio de su aparente voluntad de abandonarla como

consecuencia del Brexit; y, finalmente, las consecuencias, aun difíciles de determinar con precisión, de la llegada de Trump a la Presidencia de los EEUU en enero de 2017.

Para entrar en materia, parece conveniente empezar por un breve repaso focalizado de los riesgos y amenazas a la seguridad de Europa.

**RIESGOS Y AMENAZAS A LA SEGURIDAD EUROPEA**

**Provenientes del Este**

A principios de octubre la prensa española recogió el paseo turístico de dos potentes bombarderos rusos capaces, asimismo, de lanzar misiles destructivos aire-tierra, hasta Bilbao. No les tentó aterrizar para tomarse un bacalao a la bilbaína, así que dieron media vuelta. A lo largo del trayecto desde su país, rozando sin avisar innumerables espacios aéreos ajenos, un peligro para la navegación aérea internacional, incluida la predominantemente civil, forzaron a esos países, la mayoría encuadrados en la OTAN, a enviar aviones militares suyos para vigilarlos, no fuera que quisieran internarse sin permiso en los espacios aéreos nacionales y aliados, o tuvieran otras intenciones, incluso hostiles.

Algo improbable, pero en el negociado de las defensas aéreas los márgenes temporales son muy escasos y hay que estar siempre prevenidos. Los rusos lo saben muy bien, y por ello su actitud constituye una provocación que permite también comprobar el estado de alerta de las defensas aliadas. Así ocurría en la Guerra Fría, que acabó con la caída del Muro de Berlín, provocando la desaparición de la Unión Soviética; la de su sistema ideológico-económico, impuesto a muchos; la disolución del Pacto de Varsovia, su brazo militar que actuó en Praga, por ejemplo, en la dura represión de la "primavera checa"; y, también, el desmembramiento de un imperio ruso fraguado ya desde la época de los Zares.

Hasta hace un par de años los rusos habían dejado de realizar este tipo de acciones provocadoras. Ahora ya han llegado en diferentes ocasiones hasta la altura de Lisboa, escuchando fados para distraerse, prudentemente escoltados por cazas aliados. También lo han hecho paseándose por las costas atlánticas de Canadá y de los EEUU poniéndose al día en materia de *country music* o, asimismo, acerca de los ilustrativos debates entre Clinton y Trump.

En el Mar Báltico las provocaciones aéreas militares rusas son más frecuentes, más molestas e igual de peligrosas, del mismo modo que Rusia realiza maniobras militares inquietantes en la proximidad a las fronteras de los países aliados, incluidos Estonia, Letonia y Lituania. Sus maniobras más en directo, o "en vivo", como dicen ahora en los medios audiovisuales cada vez más contaminados por los anglicismos, han sido las de su subrepticia invasión y evidente anexión

de Crimea (mediante una operación militar llamada "híbrida"), territorio conquistado por los rusos a los turcos en el siglo XVIII y donado o cedido a Ucrania en el siglo XX en los tiempos felices de la URSS, donación reconocida jurídicamente y nunca cuestionada tras la independencia ucraniana. Lo que se da, no se quita, dice un refrán. A ello hay que sumar su apoyo, más que explícito, a los territorios secesionistas del Este ucraniano. Antes tuvo lugar su excesiva reacción militar al inaceptable intento georgiano de asimilar a dos territorios, Abjasia y Osetia del Sur, que, cuando se independizó Georgia de Rusia, desearon quedarse en el seno de esta última. Tiflis no tenía razón, pero Moscú exageró la nota invadiendo circunstancialmente Georgia en vez de contentarse con repeler a unos georgianos ilusos.

Tras la caída del Muro de Berlín se tendió la mano desde la OTAN, con distintos instrumentos de cooperación, a los países que antes habían sido parte de la URSS o del Pacto de Varsovia. Muchos de ellos aspiraban a integrarse en la Unión Europea y en la OTAN. En la primera por razones predominantemente económicas y en la segunda por tener una protección frente a Rusia que históricamente les ha avasallado. Otros no podían o no deseaban esas integraciones, pero sí una buena relación política y económica con la UE y con la Alianza Atlántica para modernizar sus Ejércitos y operar en un ambiente político democrático.

Con Rusia se estableció, siendo Secretario General Javier Solana, un Consejo OTAN-Rusia en el que éste último país se integraba como uno más y no como mero invitado de los países aliados, como ocurre cuando el Consejo Atlántico, el órgano supremo de la Alianza, invita a algún país a una sesión suya. Sin duda, una figura "sui géneris", pero útil para un acercamiento y entendimiento imprescindibles con un antiguo adversario tan importante. Un órgano que es incluso potencialmente incómodo para muchos aliados cuando rusos y norteamericanos coinciden en sus análisis y propuestas. Ya dijo una vez un dirigente africano que a las hormigas les da igual que dos elefantes se peleen o hagan el amor sobre sus cabezas porque en ambos casos pueden salir destrozadas.

Sin embargo, Rusia nunca aceptó formar plenamente parte del grupo. "*If you can´t beat them, join them*", dice un refrán anglosajón. Mejor hubiera hecho eso Moscú, pero desde un principio su elección fue otra, la de la carta nacionalista rusa que se ha acusado aún más desde que Vladimir Putin gobierna en el Kremlin. El hundimiento de la URSS provocó un profundo resentimiento hacia los Estados Unidos, considerados, con razón, el único aliado serio de la OTAN, y una añoranza de cuando Rusia era "la otra" gran potencia. Los europeos solo somos unos enanos seguidistas del amo washingtoniano para Moscú, cuyo sueño sigue siendo que los EE.UU. abandonen Europa y la dejen en sus manos, entre otras cosas, porque los europeos no

hacen esfuerzo alguno serio en materia de defensa o, más bien, son escasos aquellos dispuestos a ello. América para los EE.UU. y Europa para Rusia.

Desde esta perspectiva optaron en el Kremlin ya postsoviético por mantenerse en la senda tradicional de la política exterior rusa desde el zarismo, y seguida durante el comunismo, de controlar su entorno geográfico inmediato recurriendo a la invasión militar si es preciso y a la colonización ideológica. Para justificar esta política era necesario estrechar *flácidamente* la mano tendida desde Occidente y quejarse de lo justificado e injustificado, echando la culpa a los demás, una técnica que en España se conoce bien. Así, Moscú consideró inaceptable la incorporación de sus antiguos aliados forzosos a la OTAN argumentando que de este modo se acercaban las fronteras de la Alianza a las de Rusia. Evidente, querido Watson, como evidente es que esos países soberanos tienen derecho a elegir sus socios económicos, como la Unión Europea, y sus aliados, como la Alianza Atlántica, estando amparados para ello por la Carta Final de Helsinki firmada, también, por Rusia.

Moscú no se atrevió a criticar el ingreso de estos países en la Unión Europea, pero en su momento le negó la posibilidad de acercamiento a la UE a Ucrania, entre otras cosas, porque ello contravenía los planes de Putin de mantener a Kiev en su órbita de influencia política y económica.

El Escudo Antimisiles de la OTAN es la otra gran queja rusa. El argumento de Moscú es que su despliegue afecta a la capacidad rusa de golpear a los EE.UU. con sus misiles balísticos intercontinentales. Si ello fuera cierto, afectaría al equilibrio del terror nuclear del que poco hablamos porque no hemos vuelto a las tensiones de los peores momentos de la Guerra Fría, pero que sigue en vigor. Esa fue la razón de ser del tratado *Anti-Ballistic Missile* (ABM), firmado en 1972 y del que los EE.UU. se retiraron en 2002, siendo Presidente George W. Bush, el joven, el invasor ilegal de Irak. Para Washington, más que un escudo contra los misiles rusos, era necesario establecer una defensa frente a ataques, de carácter más bien terrorista, provenientes del Oriente Medio. En la mente americana Irán era esencialmente el malo de la película, pero no el único.

Esa es la razón por la que los países de la OTAN acordaron el despliegue de un escudo antibalístico cuyo objetivo es el de proteger a los países aliados europeos y a las tropas en Europa de sus dos aliados norteamericanos. Los aliados afirman que los radares y misiles defensivos que forman parte del sistema están desplegados de forma tal que solo podrían contrarrestar misiles de alcance medio oriundos del Oriente Medio. Rusia afirma, sin embargo, que ello no es así. ¿Quién tiene razón? Difícil decirlo para quien no es un especialista en

trayectorias de misiles balísticos, pero si se observa un globo terráqueo se podrá comprobar que, tanto para Rusia como para los EE.UU., las trayectorias para atacarse recíprocamente con sus misiles balísticos de largo alcance pasan, más bien, por encima del Ártico y no por encima del Mediterráneo o de Rumanía. Más dudas pudiera producir el despliegue del escudo en Polonia, pero el escudo está pensado contra un número más bien escaso de misiles. Parece, pues, que, en todo caso, Putin puede dormir tranquilamente en el Kremlin pensando que sus misiles podrían destruir, si ello fuese necesario, Washington D.C., la mayor parte de los EE.UU. y, de paso, él mismo con la respuesta nuclear estadounidense, así como el resto del mundo como consecuencia del consiguiente holocausto nuclear.

**La amenaza nuclear**

Las amenazas y riesgos que acechan a Europa no solo son convencionales y vienen del Este, de Rusia, también tienen otros orígenes. Uno de ellos es poco comentado, pero no deja de ser menos real. El riesgo de algún tipo de confrontación nuclear y sus posibles focos no se limitan a Rusia que, con los EE.UU., tiene la mayor panoplia de armas nucleares. Con Rusia se establecieron unas reglas y comportamientos para evitar errores y malas interpretaciones que siguen siendo válidos y que afectan, asimismo, al Reino Unido, siempre bien alineado con Washington y cuya Fuerza Nuclear es dependiente de la norteamericana, aunque no lo admitan. La francesa es más independiente, pero por su integración en el mundo occidental y aliado, sus respuestas ante amenazas o errores y accidentes rusos serían similares a los señalados.

Los mayores riesgos e incertidumbres nucleares provienen de más al Este, de Asia, donde China está modernizando su arsenal nuclear, el tercero mundial. Puede uno imaginar que sus comportamientos al respecto puedan ser tan responsables como el de las otras potencias nucleares ya citadas, pero hay que tener en cuenta que China quiere afirmarse por ahora como la más importante potencia del extremo Oriente y que sus reivindicaciones territoriales relacionadas con el Mar de China han tensado fuertemente la cuerda regional hasta el punto que un país que fue tan encarnizado rival de los EE.UU. y firme aliado de China como Vietnam se ha acercado muchísimo a Washington, y que los tradicionales aliados de los americanos en esa región no solo han reforzado sus acuerdos de defensa con ellos, sino que los EE.UU. han trasladado su prioridad de Europa a Asia sin que ello signifique un abandono de la primera, ni mucho menos. Filipinas parece la excepción al no seguir aparentemente este patrón debido a un Presidente bastante peculiar, Rodrigo Duterte, que juega a verso suelto y a ofender verbalmente a Obama o a la Unión Europea.

Súmese a ello la incertidumbre provocada por un país que va tan a su propia bola como Corea del Norte, y cuyas bravuconadas en el ámbito nuclear han llegado a impacientar a su mejor aliado, China. Pero sólo eso.

Riesgo de empleo nuclear existe también con el dúo de la India y Pakistán que se odian tan encarnizadamente a cuenta de distintos agravios del que el mayor es el de las reciprocas reivindicaciones de Cachemira. La India, que tiene contenciosos fronterizos con China y nunca ha visto con buenos ojos la absorción por Beijing del Tíbet, tiene un arsenal nuclear pensando más en el gigante amarillo, pero que es también amenazante hacia Pakistán. De ahí que este último país se dotara asimismo de armamento nuclear. La cuestión es que, frente a la estabilidad existente en la India, lo que parecería garantizar actitudes prudentes en materia de empleo nuclear, la situación no es la misma en Pakistán donde el radicalismo islamista tiene fuerza, especialmente en los territorios cercanos a Afganistán, apenas controlados por Islamabad.

Otro riesgo nuclear está en el Oriente Medio. Israel se ha dotado de este armamento, aunque oficialmente no sea una potencia nuclear. Es claramente un arma de último recurso frente a unas invasiones que pretendieran arrasar todo el territorio o alguna otra amenaza nuclear como hubiera podido ser la iraní si esta no hubiera sido, por el momento, conjurada con el acuerdo al respecto con Teherán por el llamado G5+1 (EE.UU., Rusia, China, Francia, Reino Unido y Alemania con presencia de la Unión Europea), lo que dice mucho del reparto del poder en el mundo.

**Otras amenazas contra Europa**

Sin embargo, las amenazas y riesgos convencionales más próximos para Europa no están entre los relativamente bien definidos con anterioridad, teniendo asimismo en cuenta que, por no alargar este trabajo, no se ha querido hacer mención de otras armas de destrucción masiva como el armamento químico y el bacteriológico. Me refiero a otros más difuminados e imprecisos, pero no por ello menos peligrosos.

Se trata, evidentemente, de los provocados por la inestabilidad política en el Oriente Medio y en algunos países del Norte de África. Irak y Siria apenas han disfrutado de estabilidad: ~~el, uno~~ desde la invasión del Presidente Bush "junior" (el "senior" supo contenerse tras liberar, con la bendición de las Naciones Unidas, Kuwait, de las garras de Sadam Husein) en el primer caso, y desde el destello fracasado de las llamadas "primaveras árabes" en el segundo. Sin embargo, la estabilidad de la que gozaban ambos países con anterioridad no era otra que la proporcionada por cruelísimas dictaduras esencialmente personalizadas en Irak con Sadam Husein y su familia,

heredero de otro dictador no menos cruel depuesto por él mismo, y en Siria por la familia Asad del que el actual Basar es el *hereu* de la impuesta y ejercida durante muchos años por su padre.

Fruto de lo primero, con otros componentes que no hacen la cuestión tan simple de analizar, ha sido la creación de un grupo de terrorismo territorial como el autodenominado Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS) o DAESH y al que yo prefiero referirme como "el Califato", ya que esa es su pretensión global y su ejercicio en los amplios territorios que controla por ahora en Irak y Siria, y otras "exportaciones" hacia África. Se trata de un grupo terrorista originado desde Al Queda al que ahora estaría enfrentado y vinculado a los restos del ejército iraquí derrotado por los EE.UU., pero no controlados por los, en su día, invasores y ocupantes norteamericanos. El extremismo islámico originado en Afganistán, con el beneplácito occidental, frente a la URSS invasora en su día de ese territorio, también es un componente en esta amalgama de movimientos radicales que asolan esencialmente a las poblaciones iraquíes, sirias y de otros países del entorno (Afganistán, Turquía, Península Arábiga, etc.) y de África y que, asimismo, tiene entre sus objetivos al mundo occidental y, por lo tanto, a nuestros países con atentados de diversa naturaleza sobre los que no me parece necesario extenderme porque están claramente en todas nuestras mentes.

En cuanto a las "primaveras árabes", algo paradójico ha sucedido. En efecto, el análisis inicial fue que un giro democrático del mundo árabe fortalecería la seguridad en el mismo, en el mundo en general y en el ámbito occidental. Sin embargo, estas hipótesis no se confirmaron y hasta, a la vista de lo sucedido, se tornaron ingenuas. Las resistencias de los estamentos en el poder y los subsiguientes conflictos civiles provocaron una necesaria intervención occidental en Libia (¿qué otra cosa se podía hacer?, ¿aceptar un baño de sangre de los oponentes a Gadafi por este último?) que no fue seguida de una intervención de reconstrucción material y de construcción democrática, por lo que ese país quedó a la deriva y constituye una plataforma de inseguridad hacia Europa.

En Siria, el alzamiento político de los oponentes al régimen buscando una democracia fracasó y desembocó en un alzamiento militar y en un conflicto civil intervenido por potencias regionales e internacionales debido a la resistencia ejercida por el régimen dictatorial de Damasco a cuyo frente está Asad. Las consecuencias de esta conflictividad han desembocado en un enfrentamiento entre occidentales y Moscú, reminiscente del *"power play"* de la Guerra Fría y en olas de refugiados que, por su aspiración a ser acogidos en Europa, han provocado profundas divisiones en el seno de la UE, un ejercicio en nada ejemplar.

Turquía no escapa a este elenco de problemáticas que han afectado a su propia estabilidad debido a su vecindad y a sus propias intervenciones dictadas por un desorden cercano difícilmente aceptable en cualquier caso y, aún menos, si al amparo del mismo, los kurdos en general, y los kurdos turcos en particular, pudieran sacar un beneficio del rio revuelto en detrimento de los intereses de Ankara que no quiere su independencia ni autonomía. La estabilidad turca es de suma importancia para Europa y para el mundo occidental que forzosamente tiende a juzgar las actuaciones de un aliado importante que aspira a integrarse en la UE, cosechando por ahora un rechazo que le duele, y que se sabe esencial para la OTAN. Todo ello juega, paradójicamente, en favor de Erdogán, un líder megalomaníaco cuyo islamismo moderado aleja, sin embargo, a su país de la influencia occidental y que, tras reducir a la oposición y la libertad de opinión, a los militares que se sentían guardianes de las virtudes laicas de Ataturk, el fundador de la Turquía moderna, y de superar un Golpe de Estado atribuido a otra corriente islámica que le está enfrentada, se ha embarcado en un liderazgo personalista que debiera de preocuparnos por las consecuencias negativas que pudieran derivarse y por su acercamiento a Putin, otro autócrata electo.

Algunos podrán pensar que la importancia dedicada a Rusia como amenaza desde el Este es desproporcionada con lo relatado de las amenazas que provienen del Sur y del Oriente Medio, y que sería más tangible y real frente a la otra, más hipotética. No les faltaría razón si con ello pretendiera yo difuminar esta última frente a las primeras. Sin embargo, mi objetivo es otro y, quizás, de carácter didáctico. Nosotros, en España, somos bastante conscientes de estas últimas amenazas y riesgos, a los que hay que sumar las inestabilidades provocadas por los flujos migratorios irregulares hacia Europa, fruto del hambre, del subdesarrollo, y de inestabilidades políticas de carácter general, así como la cuestión de los refugiados políticos provocados esencialmente, pero no únicamente, por la guerra civil en Siria, pero estamos menos habituados a los otros riesgos y amenazas en el Norte y Este de Europa, más alejados, pero no menos reales e importantes. Si mis oyentes fueran en estos momentos esencialmente polacos o letones, por ejemplo, invertiría sin duda el énfasis.

La realidad es, sin embargo, que todos estos riesgos y amenazas nos afectan y que hemos de prevenirnos contra los mismos con diferentes medios, cuyo abanico es muy amplio y que incluyen la diplomacia; negociaciones de todo tipo; la cooperación al desarrollo; la necesidad de establecer medios de seguridad y defensa propios, que también puedan ponerse en común para hacer frente a amenazas que superan respuestas solo nacionales. Esta puesta en común requiere cada vez más el intercambio de informaciones que son generalmente esenciales para intentar prevenir los diversos tipos de amenazas terroristas, como lo son también para las más

tradicionales y más fáciles de definir, y a lo que hay que sumar las ciberamenazas que se unen a otras "inmateriales", ya más antiguas, como puede serlo la guerra electrónica.

**Medios para contrarrestar los riesgos y amenazas**

Esbozado el amplio campo de amenazas y riesgos que nos acechan conviene esbozar también cómo se enfocan desde la Unión Europea y la Alianza Atlántica, organizaciones ambas diferenciadas, pero tremendamente imbricadas a partir del momento en el que la mayoría de los socios de la UE son miembros de la OTAN y, a su vez, la mayoría de estos últimos lo son de la UE. Sin embargo, la falta de total paralelismo complica las cosas. Una ausencia del paralelismo viene provocada por el hecho de que ni los EE.UU. ni Canadá son miembros de la UE por imposibilidad material, ya que no son europeos, pero con la agravante de que el país más poderoso para defender Europa son los EE.UU. Por otra parte, el que un cierto número, aunque escaso, de países de la UE no sean miembros de la OTAN complica esquemas que serían más nítidos de no ser así, aunque la colaboración de estos socios europeos con la Alianza sea generalmente intensa. Rancho aparte es el de Turquía, miembro de la Alianza, pero país frustrado con el rechazo que percibe, con razón, de la UE. Alimentan también esta asimetría aquellos otros aliados europeos que no son miembros de la UE, Noruega entre ellos.

Ante estos riesgos y amenazas me gustaría ver con carácter general los enfoques que se han dado a los mismos desde la Unión Europea y desde la Alianza Atlántica. Esto me lleva, naturalmente, al documento sobre seguridad europea presentado por Federica Mogherini para la Unión Europea y a la Cumbre atlántica de Varsovia celebrada en esa capital polaca el pasado mes de julio.

Sin embargo, la salida del Reino Unido de la Unión Europea tiene forzosamente un impacto en las aspiraciones de la Unión en materia de seguridad y defensa. Por ello, parece natural acercarse luego a Bratislava, pues en la Cumbre europea celebrada en la capital eslovaca han aparecido unas intenciones que no eran tan claras con anterioridad en materia de seguridad y defensa, sin perjuicio de que se pueda antojar como un abanderamiento excesivo, y, desde esta perspectiva, peligroso, si la supervivencia de la propia UE se confiara esencialmente a esta faceta concreta, cuando la misma debiera definirse con más contundencia integradora en aspectos políticos, económicos, fiscales y otros que son los que deben dar un cuerpo realmente tangible a la realidad, deseada por muchos, de una futura Unión Federal que, como tal, pudiera actuar como un Estado soberano o, al menos, como un conjunto de Estados unidos por lazos tan profundos que su actuación conjunta fuese incuestionable en el escenario internacional.

Por otra parte, la ahora no tan sorprendente elección de Trump, según los más puestos, aporta unas incertidumbres respecto a la política exterior norteamericana en general, y la de seguridad y defensa en Europa en particular, así como a los efectos de este trabajo. Más que un programa, Donald Trump ha hecho declaraciones específicas que, en todo caso, señalan unos enfoques que, de concretarse, se podrían apartar sensiblemente de la política seguida hasta ahora por Barack Obama en Washington y que Hillary Clinton hubiera seguido bastante fielmente.

Desde esta perspectiva, y con un ánimo algo provocador, creo que podemos hablar del documento Mogherini como de lo necesario, de la Cumbre de Varsovia como algo sólido, de la de Bratislava con un interrogante, ¿lo ilusorio?, y respecto a la política que Trump seguirá realmente a partir del próximo 20 de enero, cuando tomará posesión, de algo que plantea a estas alturas, cuando apenas acaba de ser elegido a principios de este mes de noviembre, unas incógnitas importantes y, hasta preocupantes.

**EL DOCUMENTO MOGHERINI: UNA NECESIDAD**

Empecemos cronológicamente por el documento Mogherini, formalmente "La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE" presentada en el Consejo Europeo de junio de 2016 por Federica Mogherini, en su calidad de Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Constituye el paso siguiente a la estrategia europea previamente elaborada en tiempos de Javier Solana cuando era Alto Representante. La de Mogherini no tuvo forzosamente una buena acogida por parte de algunos analistas que consideraron que no había sido oportuno presentarla poco después del resultado favorable al Brexit del referéndum prometido y convocado irresponsablemente por el entonces Primer Ministro británico, Cameron.

La crítica fue tanto en materia de oportunismo político, como en aspectos formales y de contenido. Respecto a lo primero, se consideraba que, habiendo otras cuestiones más urgentes que tratar, hubiera sido mejor buscar otra ocasión para presentarla; y que fruto de esta inoportunidad fue que el Consejo, desde la perspectiva de procedimiento, sólo tomó nota de la misma abocándola tanto política como formalmente a una, decían, probable irrelevancia. Sin duda, el momento no era el mejor, pero como en política nada está escrito, este documento resurgió en el Consejo de Bratislava cobrando, como luego veremos, una mayor atención y entidad en ambos aspectos.

Más serias pueden ser otras consideraciones críticas respecto de su contenido. La Estrategia, señalan, aplaza a más adelante fijar un nivel de ambición, así como las misiones y las capacidades. Con esta separación entre objetivos y medios, el documento sería más una

reflexión sobre un deber ser que un reflejo de una capacidad real de aplicación de lo anunciado y deseado. Sin duda, como decía alguno de estos críticos, diseñar una estrategia sin tener en cuenta los recursos verdaderamente disponibles solo puede llevar a la frustración, lo que acaba siendo negativo.

Sin duda, la Estrategia puede ser un documento hueco en un marco en el que los ciudadanos no tengan claro que es aquello que la UE debe proteger en un momento en que la crisis económica ha partido la UE entre Sur y Norte. Además, la masiva llegada de refugiados, principalmente del Oriente Medio, ha producido una fisura entre Este y Oeste europeo. Ambas problemáticas alientan unas reacciones populistas y nacionalistas cuando, para impedir una eventual disgregación de la Unión, se debe apretar el acelerador de la integración en materias que, por muy delicadas que sean, son imprescindibles para hacer de la UE un todo congruente y definible como tal bajo la fórmula de una Unión Federal o de "algo" similar. Es vital que esta deseada integración haga de la Unión un bloque cohesionado que, como tal, ha de ser protegido y que, asimismo, como tal, pueda ser un agente decidido y eficaz en el mundo para contribuir a la estabilidad mundial, cosa que nos conviene y ampara.

La defensa debe de ser de algo, y ese algo es aún solo un proyecto, señala con razón un crítico que subraya la complejidad de la UE repartida entre un mundo comunitario, uno intergubernamental y otros nacionales con medios que se solapan en unos casos, o son insuficientes colectivamente en otros; a lo que añadiremos que el curso paralelo, pero imprescindible, de la OTAN complica el panorama especialmente en materia de defensa, lo que no ocurre en las otros capítulos europeos por integrar en los que la UE no tiene a otra institución que ejerza una aparente "competencia", y creo necesario subrayar el calificativo de aparente.

El documento Mogherini, como en tantos otros casos, se enfrentaría más al reto de mejorar Europa, reto realista pero insuficiente, que al de hacer una Europa integrada, reto necesario, pero, quizás y desgraciadamente, demasiado utópico en este momento en el que un cierto sálvese quien pueda ante las diversas crisis disgrega la UE en lugar de cohesionarla.

Frente a esta visión pesimista se puede, por el contrario, apreciar la oportunidad de la audacia necesaria cuando el camino por delante es oscuro y conviene iluminarlo con un foco de luz que indique la dirección a seguir. Esta es la consideración de Javier Solana en un sugerente artículo titulado "La audacia de las estrategias". Frente al pesimismo del realismo hay que oponer la ilusión de los proyectos. La realidad negativa del Brexit no cambia la proposición de que la seguridad de los europeos está en riesgo y eso es también una realidad de la que la UE debe ocuparse.

No será un momento oportuno para presuponer la unidad de los europeos en torno a unos intereses comunes, pero acontece que esta Estrategia responde a la vez a un mandato del Consejo y a una necesidad acuciante. Por ello esta Estrategia constituye una iniciativa -la única en este momento- que diseña un relato hacia el futuro cuando, de no existir, no habría actualmente unas proposiciones para ir hacia una Europa más cohesionada.

La seguridad interna y externa de nuestros países está cada vez más ligada, ya no son dos capítulos diferenciados en los que, por un lado, encomendaríamos nuestra defensa a los militares y nuestra seguridad interior a los policías. Nuestra seguridad depende de nuestra defensa, pero ésta debe poder estar adelantada. Nuestra seguridad depende de la estabilidad en el mundo y nuestras actuaciones fuera de nuestras fronteras tienen que ser en muchos casos multinacionales y multidisciplinarias, con fuerzas militares, paramilitares, policiales, cooperantes para el desarrollo y, también, a veces, jueces y maestros. A veces, es necesaria la intervención directa de nuestras Fuerzas Armadas, pero también, y más frecuentemente hoy en día, éstas se ocupan de instruir y entrenar Fuerzas locales y lo mismo ocurre con las de seguridad interna.

Los ciudadanos europeos son conscientes de que el terrorismo es una amenaza de primer orden o que la cuestión de los refugiados y de la inmigración irregular constituyen unos desafíos vitales y desean una respuesta colectiva europea que hay que proveer. Si no se sienten ni siquiera protegidos por la UE es difícil que deseen una profundización de la misma, a veces difícil o, incluso, traumática.

No es intención mía entrar en los detalles y tecnicismos del documento Mogherini, pero me parece interesante pararme en las cinco prioridades de su "Acción Exterior".

En primer lugar, la seguridad en la propia Unión. Para ello la UE mejorará sus esfuerzos en defensa, ciberseguridad, contraterrorismo, energía y comunicaciones estratégicas y ello para hacer frente al terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética. Hace falta, pues, un nivel de ambición apropiado y una autonomía estratégica para poder promocionar la paz y la seguridad en nuestras fronteras y más allá de las mismas. Consecuentemente, la UE incrementará su contribución a la seguridad colectiva europea trabajando estrechamente con sus socios y ante todo con la OTAN (*beginning with NATO*). Como se puede comprobar, la amenaza nuclear, o amenazas nucleares, no figuran.

En segundo lugar, interesa a nuestros ciudadanos europeos el mantenimiento de las estructuras estatales tanto hasta Asia Central en dirección al Este, como hacia África Central en dirección al sur, estableciendo con ello unas interesantes limitaciones geográficas. En este marco cobran su

importancia una política de ampliación de la UE con un proceso creíble de accesión con condiciones justas y estrictas citando específicamente a los Balcanes Occidentales y a Turquía. La Política Europea de Vecindad (PEV) complementa la necesidad de profundizar los vínculos con aquellos otros países que quieren estrechar sus lazos con la Unión dada nuestra capacidad de favorecer la transformación de sus sociedades, lo que también es válido, señala el documento Mogherini, para países más allá de lo que abarca nuestra PEV añadiendo la necesidad de desarrollar políticas migratorias más eficaces.

En tercer lugar, ante la amenaza de conflictos emergentes que nos afectan, la UE invertirá en consolidar la paz, fomentando asimismo la Seguridad Humana con un enfoque integrado. Un enfoque integrado de la solución de los conflictos es esencial, aunque debe ampliarse. La UE debe intervenir en las etapas iniciales de los conflictos, respondiendo con rapidez, invirtiendo en estabilización y evitando retiradas prematuras con la consciencia de que los conflictos no pueden ser resueltos solo por la UE.

En cuarto lugar, las dinámicas regionales son una solución a las presiones globales y a las reafirmaciones locales. Por ello la UE apoyará esquemas regionales por el mundo guiándose por objetivos específicos en Europa, al otro lado del Atlántico, Norte y Sur, en Asia y en el Ártico.

En quinto lugar, la UE está comprometida con un orden mundial basado en el derecho internacional para defender los derechos humanos, un desarrollo sostenible y un acceso asegurado al patrimonio mundial y común (*Global Commons*). Las Naciones Unidas son para la UE los cimientos de un orden multilateral reglado, y desarrollará globalmente unas respuestas coordinadas en el marco de organizaciones internacionales regionales e internacionales, así como con Estados y actores no estatales.

Todo ello se presta a abundantes comentarios, pero quisiera centrarme, antes de abordar la Cumbre de Varsovia, en aquellos referentes precisamente a la relación en interrelación entre la UE y la OTAN. Cono es natural, y evidente, el documento Mogherini, como otros de la UE en esta materia, no solo no cuestiona la necesidad de la OTAN para la seguridad y defensa europea, sino que señala que en estas materias una UE fuerte hará más fuerte la propia Alianza, expresión de los intereses comunes que unen con fuerza a los dos lados del Atlántico Norte, como señalaba la propia Mogherini en julio de este año en una conferencia en Washington D.C., en el *Carnegie Endowment for International Peace*.

Un sistema de defensa de la UE no es una alternativa a la OTAN. Responde simplemente a la necesidad de tener capacidades propias europeas para enfrentarse autónomamente, si es preciso, a distintas situaciones conflictivas sin perjuicio de estas mismas dotaciones integradas

puedan operar también como tales en el marco aliado sin ser desagregadas. Los sueños utópicos son interesantes para marcar las sendas necesarias. En este sentido, una Unión Europea Federal consolidada tendría en exclusiva la representación de la Unión en el extranjero y en los organismos internacionales, sin la presencia paralela de los Representantes de los países miembros de la UE reconvertidos en Estados Federados. Hasta llegar a ese punto son imaginables mecanismos de transición que cada vez acentúen más que la UE pueda hablar con una sola voz y actuar consecuentemente.

En la OTAN, por ejemplo, podríamos concebir un solo Embajador-Representante Permanente de la UE en lugar de los varios que representan en la actualidad a los diferentes socios europeos que son miembros de la OTAN. En el entretanto, y a medida que la UE consolide sus medios comunes, es concebible su eventual empleo en un marco OTAN, o de NN.UU., con una sola voz en representación de la UE. En la mencionada intervención de Mogherini se destaca la necesidad de que los EE.UU. y la UE trabajen cada vez más al alimón en los escenarios mundiales y, consecuentemente, en las organizaciones internacionales.

**VARSOVIA: LA SOLIDEZ DE LA ALIANZA ATLÁNTICA**

Frente a estos proyectos y realizaciones parciales, sin duda importantes y necesarias, la Cumbre aliada celebrada en la capital polaca el 8 y el 9 de julio, ofrece una realidad que no está, naturalmente, exenta de comentarios positivos o críticos.

La Alianza tiene una clara consciencia de haber impedido que Europa Occidental cayese en manos de la URSS, lo que hubiera sido más que probable y por ello, en ausencia de abuelita alguna, siempre recuerda que, fundada en 1949, es la Alianza más exitosa en la Historia y, teniendo en cuenta las incertidumbres que habitualmente nos acechan en el futuro, siempre ha considerado que no tenía por qué disolverse.

Rechazada la noción de que era un reflejo en el espejo del Pacto de Varsovia por defender unos principios y valores democráticos que el Pacto no tenía, la OTAN ha mantenido su esencia con muchos recortes y adaptaciones a una realidad cambiante sin perder su elemento central, el artículo 5 del Tratado de Washington, invocado hasta ahora solo tras los atentados del 11 de septiembre en los EEUU, más que nada por solidaridad con ese país, pero, añadamos, esa es la esencia de la Alianza, la solidaridad entre los aliados.

Por razones obvias, la Alianza intentó ser una organización útil en otras materias relacionadas con la defensa y la seguridad, y de ahí su cooperación con los antiguos adversarios, así como con

otros países, la ampliación de sus miembros, y su participación en diferentes operaciones militares fuera de su zona amparadas por el Consejo de Seguridad de la ONU.

Algunos creen que la Alianza necesita reinventarse cada poco tiempo por ser inútil, pero ello no corresponde con la realidad cambiante a la que, sin embargo, la OTAN ha intentado adaptarse, generalmente con bastante éxito (la perfección no existe). En EE.UU. siempre ha habido voces críticas con la Alianza, pero generalmente por considerar que los europeos no contribuyen suficientemente a su propia seguridad, y consecuentemente a la colectiva, recayendo el peso excesivamente en los EE.UU. y, asimismo, por estimar que la Alianza debe ser útil en "otras cosas" mientras no se la requiera para "lo suyo".

El incremento de la tensión con Rusia desde la anexión ilegal de Crimea por Moscú ha devuelto la Alianza a "lo suyo", como se vio en Varsovia, sin por ello apartarla de las demás tareas complementarias asumidas en el pasado reciente. De ahí que en Varsovia reafirmara su defensa de la libertad individual, de los derechos humanos, de la democracia y de legalidad internacional.

En Varsovia ha puesto en marcha el *Readiness Action Plan,* aprobado en la Cumbre de Gales (2014) y procedido al primer reforzamiento de la Alianza en una generación. La Alianza no aspira a confrontación alguna, explican en su sede central de Bruselas (que no Cuartel General, algo exclusivamente militar en castellano), pero no debe quedar la menor duda de que defenderá a todos los aliados de cualquier amenaza.

Para la Alianza no hay contradicción entre una defensa firme y el diálogo político. Si nos remontamos a los tiempos de la Guerra Fría, la llamada "Doble decisión", tomada en 1979, y que acabó desembocando en la eliminación de los misiles nucleares rusos y norteamericanos de medio y corto alcance desplegados en Europa, constituye la personificación de la afirmación anterior.

Se ha elevado la Fuerza de Respuesta Rápida a 40.000 efectivos con un destacamento de urgencia disponible en pocos días. Se han añadido ocho nuevos Cuarteles Generales para facilitar el entrenamiento y el refuerzo de tropas en el Este de nuestra Alianza y se han reforzado las defensas en Turquía con sistemas de defensa antimisiles y con misiones de aviones de vigilancia *Airbone Early Warning and Control System* (AWACS).

La OTAN aprobó realzar su presencia militar con cuatro batallones multinacionales en los tres países bálticos y en Polonia, así como con una brigada multinacional en Rumanía. Asimismo, se adoptó un esquema de adaptación futura a los retos provenientes del Sur; se declaró operativa bajo mando y control OTAN la defensa antimisiles relacionada con los cuatro buques

norteamericanos con base permanente en Rota, un radar en Turquía y unos misiles interceptores sitos en Rumanía; se tomaron decisiones contra la guerra híbrida y las ciberamenazas, estableciendo el ciberdominio como un espacio propio operativo; y la Alianza se comprometió a que el componente nuclear de su disuasión mantenga su credibilidad.

La proyección de estabilidad más allá de nuestras fronteras es otro compromiso que llevó en Varsovia a ofrecer apoyo directo para luchar contra el "Califato" con la importante contribución en materia de información mediante AWACS y mediante entrenamiento de tropas iraquíes en Irak como también se viene haciendo en Jordania. Asimismo, la Alianza ayudará a fortalecer los sectores de defensa en Jordania y Túnez, estando dispuesta a hacer lo mismo en Libia si se le requiere. El compromiso con Afganistán se mantiene. Se continúan, crean y amplían diversas operaciones en el Mediterráneo, especialmente en el Egeo en colaboración con FRONTEX y la nueva Guardia de Fronteras y Costas, y, también, posiblemente en el Mediterráneo central, siempre en colaboración con la UE.

Otras medidas adoptadas están encaminadas a ayudar a países que se sienten presionados por Rusia como Georgia, Moldavia o Ucrania. La estabilidad en los Balcanes es importante para la Alianza que seguirá contribuyendo a la misma incluso con ampliaciones como la próxima de Montenegro.

Respecto a la Unión Europea, se firmó una declaración conjunta con la Unión al máximo nivel identificando áreas de común interés y colaboración como pueden serlo las ciberamenazas y las amenazas de carácter híbrido y, como antes se ha dicho, en el Mediterráneo.

Para la Alianza, Varsovia fue una Cumbre en la que se exhibió unidad, adaptabilidad, solidaridad y firmeza. Desde esta perspectiva, la OTAN fue un escaparate de medidas concretas, rodadas y experimentadas, fruto de más de medio siglo durante el que constantemente se ha enfrentado y adecuado a la evolución de los retos que históricamente se le han presentado.

Cabría asimismo destacar que tanto la OTAN como la UE han cuidado fortalecer sus lazos y sus posibilidades de colaboración y cooperación, lo que es una muy buena noticia para aquellos que creen en la necesidad de que ambas organizaciones colaboren en materia de seguridad y defensa y una mala noticia para aquellos empeñados en separarlas e, incluso, en eliminar una de las dos.

**BRATISLAVA: ¿UNA ILUSIÓN?**

Sentenciada inicialmente al "cuarto oscuro" por sus críticos, la Estrategia de Mogherini reapareció, incluso mágicamente para algunos, en la Cumbre informal europea de Bratislava,

celebrada el 16 de septiembre en esta capital europea por ser Eslovaquia el país que ostenta la Presidencia semestral de la Unión Europea, y de la que estuvo ausente el Reino Unido en previsión de su abandono de la UE, aunque formalmente siga siendo un socio más hasta que se consume su exclusión voluntaria. Esta "reaparición" no solo es fruto de la constatación de que cuestiones internas y externas presentan serios desafíos a la seguridad europea sino, también y desgraciadamente, que la UE no tiene otro relato eficazmente unificador de cara al futuro.

En un momento en el que los miembros de la UE toman nota de la, aparente, irrevocabilidad de la marcha del Reino Unido, aunque aún queda por saber cómo se explicitará en términos concretos y coherentes el abandono británico de la nave comunitaria, los que se quedan afirman que para ellos la Unión sigue siendo una necesidad perentoria. Por ello, entre sus diferentes conclusiones, la Estrategia Global ha sido una cuestión esencial y oportuna en el sentido de que ofrece una iniciativa integradora tras un periodo de parálisis del proyecto europeo, como acertadamente volvía a escribir sobre la cuestión Javier Solana el 27 de septiembre pasado.

Evidentemente la seguridad interna de los ciudadanos de la UE está relacionada con la estabilidad en el exterior y asimismo es evidente que la problemática de los refugiados no se hubiera planteado de la forma en que se ha hecho si la situación en Siria fuese otra en la que el conflicto civil no se hubiera planteado o hubiese sido resuelto, limitándose, quizás, la problemática a la lucha contra el "Califato" instalado en parte de los territorios sirios e iraquíes.

La reafirmación y espaldarazo que la Estrategia Global europea ha recibido en Bratislava, sin perjuicio de que queda mucho trabajo para definirla con precisión y establecerla de forma concreta, es importante y permite incidir en alguna cuestión que anteriormente no quedó suficientemente subrayada.

Una de ellas es la imperiosa necesidad de incrementar la cooperación en materia de inteligencia, porque ello es vital para prevenir atentados y otras actuaciones lesivas para los Estados y los ciudadanos de la UE y, también, para perseguir a aquellos que puedan lograr sus objetivos de terror, de disrupción de nuestra vida cotidiana o que puedan representar otros tipos de riesgos y amenazas. No es cosa fácil porque en la idiosincrasia misma de los servicios de información está la protección de sus propias fuentes que pueden quedar al descubierto según la información proporcionada a otras partes, aunque, o precisamente, porque son del mismo tipo de negociado; pero esta puesta en común de informaciones ni es una novedad ni es algo imposible. Requiere una institucionalización, una regularidad y una constancia para ser cada vez más eficaz.

Si miramos hacia los EE.UU. podemos constatar que en ese país las agencias de inteligencia son numerosas, repartidas entre los diferentes Ejércitos, que allí son cuatro, y con diferentes agencias civiles que se desglosan, todas ellas, según sus competencias territoriales o temáticas. Ello no impide una puesta en común de sus informaciones en beneficio del conjunto. Señalaré, porque tiene su importancia e incluso puede llegar a tener algún reflejo similar en la UE, que en los EE.UU. y tras las evidentes manipulaciones instigadas por la Casa Blanca, habitada entones por Bush Jr., para justificar la invasión ilegal de Irak, se abandonó la redacción de un informe único y común de todas las agencias. Quien quiera una opinión de las mismas tendrá que sopesar directa y personalmente las eventuales discrepancias que puedan ofrecer los diferentes actores en materia de inteligencia.

Otra cuestión importante es la de la creación de un Cuartel General Estratégico Europeo para las operaciones en lugar de seguir organizando o aprovechando un centro de operaciones específico para cada una de ellas. Esta es una cuestión vital a la que hasta ahora se han venido oponiendo los países considerados como más atlantistas y que ha merecido, incluso, una censura por parte de un Reino Unido en el disparadero de la salida. Ha mostrado así un comportamiento intrusivo de cara al futuro, pero que no se ceñirá sólo a los temas de seguridad y defensa, pues incluso desde fuera de la UE el Reino Unido intentará condicionar a esta última, aunque debiera lógicamente de resultarle más difícil. Pero, como ya he comentado, en materia de política nada es imposible, sobre todo cuando una parte juega peor al fútbol diplomático y esa no es, precisamente la británica.

Entre los europeístas convencidos también está presente la necesidad de impulsar la Agencia Europea de Defensa, hoy en día a cargo del brillante diplomático español Jorge Domecq, elaboradora de un Plan de Desarrollo de Capacidades, que debiera ser reforzado. Una Europa autónoma estratégicamente requiere de una industria de defensa competitiva e incrementar las inversiones en investigación tecnológica en materia de defensa. Es algo necesario, pero no fácil de realizar, cuando para ello los medios son apabullantemente superiores en otros países como los EE.UU. o en otros, como Rusia o China, donde las estructuras estatales permiten funcionar con pérdidas inasumibles en economías como la estadounidense o la europea.

Esta visión positiva de lo considerado y aprobado en Bratislava tiene también en esta materia sus detractores. En esencia consideran que, siendo otras las prioridades vitales de la UE, este énfasis dado en Bratislava a la Estrategia Global no es más que la constatación de una impotencia en otras materias que debiera de ser previas a una defensa o al menos en paralelo a la misma.

"¿Una defensa para qué? si no hay un qué", sería una traducción coloquial de lo que dicen esos críticos que abogan por una política común de inmigración y asilo, una política social propia del Estado de Bienestar que dé juego a unos sindicatos y agentes sociales europeos, unas políticas de empleo europeas focalizadas en la juventud, y la necesidad de superar el insuficiente plan Juncker excesivamente dependiente de financiación no comunitaria.

La mutualización de la deuda, una economía y una fiscalidad común son también objetivos respecto a los que la cuestión de la seguridad y defensa se torna insuficiente, o hasta hueca, si no constituyen el meollo que unifica, solidifica y motiva plenamente la necesidad de un esquema común de seguridad y defensa que supere la yuxtaposición de los esquemas nacionales. Con más motivo, se podría añadir, si en muchos aspectos la Alianza ya garantiza una seguridad y una defensa sin perjuicio de que, como ya hemos visto, una Europa más fuerte hace también más fuerte a la OTAN.

En todo caso, los Ministros de Defensa de Alemania, España, Francia e Italia enviaron, en octubre de 2016, a sus colegas de la UE una carta con un paquete de medidas para revitalizar la defensa europea y hacerla más fuerte, realista y creíble, buscando la autonomía estratégica de la Unión en el terreno operacional e industrial mediante una Cooperación Reforzada Permanente, un mecanismo del Tratado de la Unión que permite a unos socios poner en marcha una política común sin que otros puedan oponerse.

No pretenden crear aún un Ejército Europeo, ni sustituirse a la OTAN, con la que quieren reforzar su colaboración evitando duplicidades y apuntan a un Cuartel General propio para operaciones cuando aspiran a tener una capacidad eficiente para planear y conducir operaciones de Política Común de Seguridad y Defensa.

Desean una reunión específica de Ministros de Defensa en el ámbito de la UE, como ocurre ya en la Alianza, y a promover la innovación, la investigación y la inversión conjunta en Defensa para lo que la Agencia Europea de Defensa debería tener un papel esencial. A esta cooperación reforzada se podrán unir, cuando lo deseen, otros países de la UE, e incluso fuera de la misma, lo que sería una forma de poder contar con los británicos cuya salida de la UE es, en esta materia, claramente negativa para la UE. El Reino Unido podrá ayudar desde fuera, si lo desea, a estos objetivos, pero no podría ya frenarla como cuando Albión era Caballo de Troya en la UE.

Para cerrar este capítulo se puede mencionar la Cumbre organizada por Merkel para despedir a Obama y a la que ha invitado a Rajoy que asistirá junto a Hollande, Renzi y May. Puede celebrarse que España salga, merced a ello, del gueto en el que parece estaba inmersa internacionalmente y, sobre todo, en el marco europeo, a pesar de ser la quinta potencia europea a punto de

convertirse en la cuarta si se confirma, que debiera de confirmarse, el llamado Brexit. Esperemos que no sea una excepción y para no serlo el gobierno de Rajoy deberá poner un interés apenas entrevisto hasta ahora. Demasiado próxima al cierre de la entrega de este trabajo, parece, sin embargo, que se pueden destacar dos cosas. En primer lugar, que será, además de un adiós agradecido a Obama, que siempre ha valorado y tenido en cuenta la importancia de Europa, un potente mensaje dirigido a Trump para que mantenga esa valoración positiva y el curso de la relación transatlántica. "Juntos actuaremos mejor" es, forzosamente, ahora el lema europeo. En segundo lugar, que la Comisión Europea parece haber decidido no asistir pretextando exceso de trabajo "en casa", es decir, en Bruselas, la capital europea. Sorprendente decisión de Juncker, si se confirma, y que relega la presencia institucional de la UE en ese fin de fiesta importante. La gestualidad es parte importante de cualquier política, interna o internacional. No es algo, ni mucho menos, secundario, aunque Juncker parece haberlo olvidado.

**LA ELECCIÓN DE TRUMP (IMPORTANTES INCÓGNITAS)**

De haber sido elegida Hillary Clinton como próxima Presidenta de los EEUU, este capítulo del trabajo no sería necesario pues su programa de política exterior se enmarcaba claramente en el continuismo del de Barack Obama, en cuya gestión ella misma fue responsable. No hay que olvidar que de 2006 a 2010, el primer mandato del primer presidente afroamericano de los EE.UU., fue ella su Secretaria de Estado y regidora de *Foggy Bottom*.

Por ahora no se pueda determinar con claridad cuál será la política exterior de los EE.UU. con Donald Trump, y ello por tres motivos. En primer lugar, porque Trump más que explicar un programa de política exterior ha realizado declaraciones que, sin duda, y sin embargo, implican cambios en la actual política exterior norteamericana, incluidos los aspectos de seguridad y defensa, pero que al mismo tiempo plantean grandes incógnitas tanto sobre su aplicación como acerca de su viabilidad. En segundo lugar, porque en situaciones similares anteriores, incluso con programas más claramente desarrollados y menos "revolucionarios", ha habido que esperar al inicio en enero de la nueva Administración norteamericana, y, a veces, más tiempo, para ver cómo encajaban las nuevas directrices en el complejo conjunto de la política exterior estadounidense aficionada, asimismo, a frecuentes revisiones que lo dejan todo parecido o lo cambian sensiblemente.

En tercer lugar, porque, como todos sabemos, suele ser más fácil dar giros importantes en política interior, especialmente en este caso en el que Trump tiene un Senado y un Congreso con mayorías republicanas, que, en política exterior, ya que, en esta última la interacción con países aliados, amigos e incluso no tan amigos, es bastante más compleja. Por circunscribirnos

al ámbito europeo, los responsables tanto de la UE como de la Alianza ya han manifestado sus inquietudes y han solicitado reuniones con el Presidente electo Donald Trump y sus equipos. Se podría también afirmar coloquialmente que el Secretario General de la OTAN, Jens Stoltemberg, ha salido "respondón". Igual Trump le acaba echando…. *You are fired* era el nombre del programa de televisión que más relevancia mediática le dio en su día.

Asimismo, la mayoría en ambas Cámaras tampoco garantiza a ningún Presidente estadounidense la tranquilidad que tiene en España un Presidente del Gobierno cuando tiene mayoría absoluta (y le basta con la del Congreso de los Diputados) ya que en los EE.UU. tanto los senadores como los congresistas son elegidos por distritos uninominales o por Estados federados y responden directamente a sus electores, lo que les hace muy independientes del inquilino de la Casa Blanca aunque éste sea de su mismo partido. Y esto es válido tanto en temas de política exterior como interior, sin perder de vista que en una potencia del calibre de los EE.UU. ambas están relacionadas en muchos casos.

Las directrices en política exterior responden generalmente a intereses nacionales perdurables y a contextos que no pueden ser vapuleados tranquilamente como si tal cosa con cada cambio de gobierno o de ideología. Durante la presidencia de Obama la política exterior norteamericana ha realizado una modificación de énfasis importante, de un modo evolutivo, situando a Asia como primera prioridad (*Pivot to Asia*). El crecimiento económico de China, su cada vez más firme asentamiento militar, su creciente peso mundial, su rechazo al orden mundial establecido tras la Segunda Guerra Mundial por no haber participado en su elaboración (entonces la China reconocida por los occidentales y que se sentaba en el Consejo de Seguridad era la de Taipéi, la nacionalista de Chiang Kai-shek, y sus actuales reivindicaciones territoriales en el mar de China, donde intenta imponerse con hechos consumados, inquietan no solo a los EE.UU., sino asimismo a los países vecinos del gigante asiático, hasta el punto que, como ya se comentó anteriormente, un viejo aliado suyo y enemigo de los EE.UU. como Vietnam se ha aproximado decididamente a Washington.

Las afirmaciones, insultantes, de Trump respecto de México, y de los latinoamericanos en general, hacen suponer futuras tensiones importantes en la zona si el nuevo Presidente cumple sus promesas, entre ellas la de la construcción de un "supermuro" en la frontera mexicana, asegurando, sorprendentemente, que lo costeará México, y su pretensión de expulsar de los EE.UU. a millones de inmigrantes irregulares latinos.

Respecto del Oriente Medio pudiera haber cambios en la política norteamericana, aunque el "Califato" (Daesh) seguirá siendo algo por erradicar y el terrorismo islámico un enemigo

declarado. Más incertidumbre produce su esperado acercamiento a Moscú y las consecuencias que ello tendría en el conflicto sirio. Respecto a Israel, Trump ha realizado declaraciones contradictorias y habrá que ver si cierra aún más filas con Israel y se lleva la Embajada estadounidense a Jerusalén o mantiene una postura menos desequilibrada, aunque es evidente que poco hará en favor de los palestinos. Su política respecto a Irán es otro escenario para, eventualmente, un cambio substancial, ya que, como muchos republicanos, rechaza los acuerdos a los que llegaron con Teherán no solo Washington, sino también Londres, Berlín, Paris, Beijing, Moscú y Bruselas (comunitaria) por los que Irán renunciaba, al menos por ahora, a dotarse del arma nuclear.

En esto último la seguridad europea puede verse seriamente afectada, pues Europa está más tranquila con un acuerdo en el que Teherán renuncia al arma nuclear que si los persas llegan a conseguirla, ya que ello pudiera significar una amenaza directa al territorio europeo mediante misiles balísticos con un alcance apropiado. Aquí entraría en juego de nuevo la importancia del escudo antimisiles de la OTAN, pensado esencialmente para prevenir ataques desde el Oriente Medio, si bien no hay que olvidar que la pervivencia de la Alianza Atlántica podría estar en juego a tenor de las declaraciones de Trump.

A lo anterior hay que añadir otras afirmaciones suyas según las cuales favorecería que tanto Corea del Sur como Japón se pudieran dotar de armas nucleares para contrarrestar las amenazas de Corea del Norte y, eventualmente, de China. Con ello se enterraría el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), considerado como la clave de bóveda en el ámbito del desarme. Caminaríamos así hacia un mundo aún más peligroso para todos, incluidos los europeos, y asistiríamos a un rearme nuclear del que Irán volvería a ser protagonista, así como otras potencias regionales en todo el planeta hasta ahora sin esa ambición declarada. Seguramente esta es una de las propuestas más peligrosas de la alocada panoplia "trumpiana" en materia de seguridad, o, mejor dicho, de inseguridad.

Respecto a Europa y su seguridad, además de las cuestiones ya mencionadas, hay que señalar la combinación de su menosprecio hacia la Alianza Atlántica que, en buena medida, estima obsoleta, aunque su mayor crítica parece dirigida al reparto desequilibrado de los costes de la defensa de Europa vía la OTAN, cuestión ésta en la que los EE.UU. vienen insistiendo desde hace tiempo, pues se quejan, con razón, de contribuir con un 75% frente al 25% europeo, actualmente, cuando en plena Guerra Fría el reparto era bastante más equitativo; a lo que hay que sumar su declarada admiración por Putin y la sensación, con razón o sin ella, de que Trump

estaría dispuesto a reconocer a Rusia una zona de influencia regional más amplia que la aceptada hasta ahora por los occidentales.

Sería ello, sin duda, una gran diferencia con lo que hubiera sido la política exterior de Clinton, más dura con el Kremlin y continuista de la de Obama. De ir Trump en el sentido antes señalado, no solo ello podría provocar un rumbo de colisión con los europeos, sino que preocuparía sobremanera, aunque paradójicamente, a aquellos países del Este europeo que más se han mostrado satisfechos con la elección de Trump. Sin duda, Europa tiene interés en una distensión con una Rusia que está desenterrando desde su anexión indebida de Crimea actitudes militares provocadoras y propias de la pasada Guerra Fría como respuesta a las sanciones occidentales, esencialmente las europeas, sin perjuicio de que dicha Guerra Fría, como tal, no parece que vaya a tener en un próximo futuro una reedición de la misma envergadura. Sin embargo, si Washington cerrase ahora los ojos sobre lo ocurrido en Crimea y concediese una zona de influencia a Rusia en el Este europeo el coste sería formidable, incluso prohibitivo, si el precio fuese, aunque solo fuese tácitamente, reconocer la anexión ilegal de Crimea, por mucho que esta sea irreversible, al menos por ahora.

No hay que olvidar que a Trump se le ha acusado durante la campaña electoral de haber estado en contacto con Putin, cosa que sus colaboradores han negado. No obstante, es evidente que el Kremlin ha dado a lo largo de esta larga campaña electoral la clara impresión de preferir en la Presidencia estadounidense al magnate inmobiliario que a su rival demócrata y que recientemente se ha publicado en la prensa que un diplomático ruso habría confirmado, o confesado, la existencia de contactos con el equipo de Trump. Probablemente muchos países con diplomacias poderosas o, al menos, hábiles y con iniciativa, habrán tenido contactos con los equipos electorales de ambos contendientes, pero la afirmación del diplomático ruso, si es cierta, la sitúa en un contexto más escabroso teniendo en cuenta el favoritismo declarado del amo del Kremlin en favor de Trump.

Si Trump estuviera dispuesto a dejar un *hinterland* a Moscú en Europa del Este, ello equivaldría a dejar aún más libres las manos de Putin en Ucrania donde respalda claramente las fuerzas separatistas y pro rusas. Pero no solamente en Ucrania, lo que ya es suficientemente grave, sino que ello sería darle luz verde en todo el arco regional europeo en el que Rusia aspira a intervenir, aunque solo sea sin realizar acciones militares, pero con la amenaza de las mismas, algo inaceptable no solo para los occidentales, pues también estaría Moscú contraviniendo aún más los compromisos adquiridos por Rusia en el Acta Final de Helsinki y otros documentos internacionales jurídicamente o políticamente exigibles.

Ello solo podría acrecentar la amenaza a la estabilidad europea, en general, y del Báltico al Mar Negro en particular, algo que afectaría finalmente a la seguridad de toda Europa y a la solidaridad entre los países aliados y también entre los de la Unión Europea. Aliados como los tres países bálticos, Polonia, Rumanía o Bulgaria debieran de sentirse aún más inquietos que otros, incluso Turquía, por solo mencionar a estos; pero, en realidad, es todo el entramado de seguridad europea el que quedaría cuestionado. Este acercamiento entre Trump y Putin, sobre todo si es unilateral y sin tener en cuenta a sus aliados europeos, especialmente a los antes citados, los más afectados, provocaría graves tensiones internas entre los aliados, un sueño, perpetuo, del Kremlin.

Es de suponer que Trump tendrá que reconsiderar muchas de sus afirmaciones sobre cuestiones que afectan a la seguridad europea, pero su imprevisibilidad al respeto no sólo afecta a la curiosidad de lo que finalmente hará, sino también a la predictibilidad de las acciones por realizar, si ciertas amenazas se pudieran llegar a materializar, y por lo tanto a la estabilidad europea, que sigue dependiendo del respaldo de los dos aliados norteamericanos, aunque esencialmente del de los EE.UU.

Una cosa es que los países de la UE incrementen sus gastos y aportaciones para la defensa del continente, que gradualmente se dirijan a una mayor comunitarización de sus recursos en materia de seguridad y defensa, y otra cosa muy distinta sería tener que prescindir de la protección de Washington, y con más motivo cuando Europa parece paralizada respecto a una mayor integración en materias no solo económicas y fiscales, sino también en otras como la política respecto a los refugiados, y cuando en 2017 se avecinan unas elecciones inciertas respecto a sus resultados en Alemania y Francia, las únicas locomotoras, combinadas, para "más Europa", sin perjuicio de la valoración positiva en materia de seguridad y defensa europea realizada en Bratislava e iniciativas posteriores como la de los cuatro Ministros de Defensa antes glosada.

**CONCLUSIÓN**

La peculiaridad de la construcción europea hace que el cartesianismo no sea recomendable para enfocarla, construirla y juzgarla, si bien hay que reconocer que esta forma de caminar a base de tres pasos hacia adelante seguidos de dos hacia atrás no deja de ser desconcertante y costosa, cuando cada vez abundan menos los márgenes económicos en unos países, los europeos, afectados por la crisis económica y unos implacables competidores mundiales.

Probablemente hay que ver con satisfacción los pasos constructivos que se dan en el marco europeo porque incrementan nuestra seguridad y permiten que nuestras opiniones públicas lo

vean con interés y puedan, asimismo, identificarse, con esta construcción. La puesta en marcha de una Policía de Fronteras Europea es otra iniciativa positiva en la mutualización europea, esta vez respecto de sus lindes exteriores. Mejor el vaso medio lleno que medio vacío.

Pero conviene subrayar que la integración europea en materia de seguridad y defensa no solo no es una alternativa frente a la OTAN, como señala el propio documento Mogherini, al menos mientras la Alianza Atlántica se mantenga, sino una redefinición de los medios europeos que como tales pueden, además de actuar como Fuerzas Europeas, también estarían en disposición de mejorar la defensa aliada.

En este sentido, la carta de mediados de octubre de este año de los Ministros de Defensa de los cuatro países ahora más importantes de la UE tras la proyectada salida de la misma del Reino Unido (Alemania, Francia Italia y España) abogando por una Cooperación Reforzada Permanente en materia de seguridad y defensa constituye un hito importante.

En todo caso, la necesaria cooperación entre la Alianza y la UE, reforzada en Varsovia y en Bratislava, no impide constatar que frente a las eventuales amenazas rusas, la OTAN está en mejores condiciones de responder porque el aliado americano es imprescindible.

En otros tipos de riesgos y problemáticas, como proteger sus fronteras frente a inmigraciones irregulares o avalanchas de refugiados, la UE debiera estar cada día en mejores condiciones de apañarse sola.

En estos otros tipos de amenazas y riesgos la cooperación entre la UE y la OTAN debiera de facilitar el reparto de papeles o las actuaciones conjuntas. Lo que no sería aceptable, especialmente para los países del sur europeo, entre ellos España, es que se llegara a una especialización geográfica de funciones de cada organización en materia de seguridad y defensa que podría dejar el flanco mediterráneo europeo huérfano del interés y de las obligaciones colectivas del Tratado de Washington para limitarlo a una tarea solo europea, incluso nacional, o, eventualmente, norteamericana.

Un área mediterránea de la que la OTAN se desentendiese so pretexto de que la Alianza debiera centrarse en contener a Rusia al Este, mientras el Sur correspondiese solamente a la Unión Europea, solo serviría para favorecer las actuaciones bilaterales de países como los EE.UU., Reino Unido y Francia, con vocación y capacidad intervencionista en esa zona sin un control eficiente del resto de sus aliados.

Casi nada se ha dicho al respecto, pero para muchos aliados menos dotados militarmente que los tres países mencionados y/o sin esa disposición a intervenir militarmente, por señalar unos

ejemplos, el Consejo Atlántico de la OTAN, que se reúne con frecuencia cuantas veces haga falta incluso cada semana, constituye un poderoso y eficaz instrumento de control de las actuaciones militares de la Alianza para cada aliado, como España, entre otros, así como para otros países no aliados que se asocian a las operaciones militares aliadas: lo que no ocurre, no ya cuando un aliado opera por su cuenta, sino tampoco en las llamadas coaliciones "ad hoc", que ni se reúnen con la frecuencia necesaria ni tienen unos órganos colectivos y unos secretariados capaces de facilitar un control exigente y frecuente de las operaciones militares y de proporcionar instrucciones políticas asumidas en plena consciencia y conocimiento por todos los países miembros de esa coalición, en principio circunstancial, pero diseñadas y ejecutadas por uno o pocos aliados capaces y fuertemente involucrados al amparo del beneplácito general.

En cuanto a la elección de Trump, sólo puede, en este momento, cuestionar muchas de las conclusiones que con la elección de Clinton tenían una base más sólida, abriendo la puerta a muchas incógnitas. A estas alturas, es decir, a mediados de noviembre de 2016, cuando Trump acaba de ser elegido, es prácticamente imposible despejar estas incógnitas desgraciadamente surgidas al hilo de su elección y que, por ello mismo, reducen nuestra seguridad hasta que sean despejadas, si es que, llegado ese momento, fuesen a contribuir al menos a mantener la actual seguridad en Europa en lugar de disminuirla.

Probablemente habrá que esperar no solo a su toma de posesión el 20 de enero de 2017 sino que, de persistir las direcciones apuntadas hasta ahora por el magnate neoyorquino, es de suponer que se producirán reacciones de todo tipo entre aliados y otros países cercanos a los EE.UU. que podrían hacerle modificar lo que parecen comentarios irreflexivos, a pesar de que Trump presume del apoyo y del asesoramiento de unos doscientos generales americanos, algo más bien preocupante vistas sus declaraciones a lo largo de la larga campaña electoral. Por ello, nada estará claro probablemente hasta, incluso, finales de 2017, si es que alguna luz se acaba haciendo. En algunos temas, como el llamado *Obamacare* parece estar volviendo atrás de sus intenciones de suprimirlo, pero, sobre todo en cuestiones de seguridad y defensa, estos vaivenes, y la propia impredecibilidad de Trump, no constituyen hoy en día factores tranquilizantes sino todo lo contrario.

Tampoco deben de subestimarse la división transatlántica y entre europeos de un acercamiento entre Washington y Moscú que pudiera dejar a los europeos a merced del Kremlin, sobre todo si Rusia consigue una bendición fáctica de su anexión ilegal de Crimea y respecto a sus intervenciones militares en el Este ucraniano y, por extensión, en todo su vecindario desde el

Báltico hasta el Cáucaso, pasadas, presentes o futuras. Las hormigas entre los dos elefantes quedarían totalmente crujidas.

# LAS CUESTIONES HISTÓRICAS DE SEGURIDAD PRESENTES EN EL TERRITORIO Y EL FLUJO DE GAS E HIDROCARBURO EN EL CÁUCASO SUR

***DR. SERVANDO DE LA TORRE FERNÁNDEZ DEL POZO***

## NOTA BIOGRÁFICA

Servando de la Torre ostenta el grado de Embajador en la Carrera Diplomática.

Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad Complutense de Madrid), Diploma de Altos Estudios Internacionales por la Escuela Diplomática, y Doctor en Derecho (Universidad Rey Juan Carlos) con una tesis sobre "Un modelo de seguridad para Europa: la OSCE". Ha prestado servicio en la Representación Permanente de España en la OTAN y la OSCE, y en la Embajada de España en Moscú.

Fue designado Embajador para los Estados del Cáucaso durante la Presidencia española de la UE (2008-2009).

En 2007 correspondió a España la presidencia de la UE. En 2010 asumió la de OSCE. En 2008 Rusia reaccionó contra la intervención del Presidente Saakashvili en Osetia del Sur -que venía de antes reclamando un estatuto de autonomía-, invadiéndola desde Osetia del Norte por los túneles de la cordillera, bombardeando Gori y el Museo Stalin. Justificó esta acción por el continuo poblacional ruso, la decisión de su gobierno independentista y el derecho de autodeterminación de su población. En cierto modo se recreaba la estructura constitucional de la URSS. Osetia del Sur declararía su independencia. La fuerza de interposición de la CEI que estaba desplegada desde 1993, así como los observadores de OSCE que la supervisaban, fue retirada.

En la costa, el puerto de Poti fue bombardeado: Japón ofreció un fondo de reconstrucción. Rusia, aun retirándose, ha conservado ciertas facilidades en la costa: Poti, Batumi, Sujumi y Sochi son puertos clave sobre el mar Negro para las comunicaciones estratégicas de Rusia. También Rusia actuó en Abjasia, que, aprovechando la coyuntura, declaró su independencia, consolidando una difícil autonomía fruto de graves conflictos anteriores que había llevado a un flujo de refugiados de Gali y su gobierno provisional a Tbilisi y a la interposición de UNOMIG. Las independencias solo han sido reconocidas por Rusia, Bielorrusia, Venezuela, Nicaragua y Tuvalu.

El Ministro Moratinos tuvo que afrontar esta grave crisis: decidió el envío, en el marco de la UE, de un contingente de Guardia Civil para observación de fronteras, animó al estudio de la cooperación española para reconstrucción en obra pública a fin de superar daños y decidió enviar un representante diplomático en Misión Especial ante los Estados del Cáucaso residente en Tbilisi, con capacidad de interlocución ante las autoridades en el marco del ejercicio de la Presidencia española de la UE, como muestra del respeto a la soberanía e integridad territorial de Georgia. Tuve el honor de recibir esta designación. Intentaré esbozar un cuadro de situación del área, enormemente conflictiva, marco geográfico del cruce y tránsito de conductos energéticos fundamentales para Europa, palestra de intereses, ambiciones y creencias.

Porque la problemática de Georgia se ve intercomunicada con los vecinos Nagorno Karabaj, Chechenia y los vecinos Armenia y Azerbaiyán.

**AZERBAIYÁN EN EL ORIGEN DEL PROBLEMA**

El primer pozo petrolero de técnica moderna en el mundo fue abierto en Azerbaiyán cerca de Bakú en 1848. Hacía ya 2.000 años que era la capital de la luz brillante, del Mazdeísmo de Zarathustra. Se incorporaron pronto a la empresa de explotación la Royal Dutch y la Shell - Marcus Samuel y Henri Deterding. Entre las dos controlarán la mitad de todas las exportaciones rusas y del lejano oriente. En 1901 se unía a ellos la Standard Oil. El ministro ruso, Conde Witte, encontró gracias a la venta de petróleo una forma excelente de hacer progresar la potencia económica rusa. La Rusia de Nicolás II concedía, con este fin, carta blanca a Shell en sus prospecciones en el Cáucaso. Su ministro, entre 1892 y 1903, emprendió a larga escala la industrialización del país. Nicolás II tenía grandes aprensiones sobre las actitudes de las muy diversas minorías no rusas que poblaban su imperio desde la gran expansión de la gran Catalina II y su favorito Potemkin. Se convirtió así la zona, que codiciaban todos por sus recientes réditos energéticos y económicos, en una olla a presión que aprovecharían los revolucionarios decembristas contra la autarquía zarista.

Empezaron a circular fondos y facilidades en torno a las compañías, aventureros, exportaciones, importaciones, y floreció el comercio del petróleo. Los bolcheviques y mencheviques, y algunos revolucionarios, consiguieron situarse y aprovechar los manejos de los que por allí pululaban: de Gulbenkian, el Tayllerand del petróleo -Mr. 5%- quien había despertado el interés de Lloyd George por hacerse con un paquete de acciones del nuevo jugador: la compañía turca de petróleos manejada por el Banco Nacional turco, del que el poseía un 30%, (y que era una creación británica) , lo que le permitió quedarse con el 15% de la compañía petrolera para repartirse los nuevos yacimientos. Era una competición –*Great Game*- que sacudía las relaciones británico-rusas ya desde los manejos y viajes de William Knox D'Arcy por Irán, que había iniciado la gran aventura persa para la Anglo-Iranian. Rothschild, que estaba asociando la Standard Oil y con Nobel, acertó en introducirse en la competición proponiendo a los rusos un frente común contra la Dutch Shell, y todo ello no sin presencia de la banca alemana que introducía paquetes de acciones en la banca nacional turca. Banca en la que se introducirían los franceses cuando a partir de 1918 Clemenceau buscó la parte de Francia en el aprovechamiento británico de Mosul, consolidándolo en San Remo en los años veinte.

En Moscú, mientras tanto, los revolucionarios aprovecharon la red de comunicaciones de los petroleros: Bakú se convirtió en un vivero de revolucionarios. Una red NINO se convirtió en la fuente de distribución de materiales revolucionarios (por ejemplo, el diario Iskra de Lenin), formada por personajes como el presidente Kalinin, el Mariscal Voroshilov, por no mencionar al

joven seminarista georgiano Iósif Vissariónovich Dzhugashvili que operaba bajo el nombre "Koba", el Indomable. En un sótano del barrio tártaro estará presente en las huelgas en 1901 y 1902. Se convirtió en el principal agitador socialista, Stalin, que patrocinó revueltas sostenidas contra los intereses petroleros de Gulbenkian y moverá una huelga de estibadores de Bakú durante la derrota de Port Arthur, "el gran ensayo", como lo calificó Lenin, una revuelta de los tártaros contra los industriales del petróleo que pagaron los trabajadores y estibadores armenios en 1905. El movimiento animado por Stalin había asesinado al representante de Nobel en Moscú. La Guerra ruso japonesa de 1904, que conduciría a la represión de 1905, terminó "el gran ensayo" de los revolucionarios. En 1905 los conflictos étnicos, raciales, religiosos, morales, y no precisamente los provocados por la agitación del socialismo fueron los que condujeron los eventos. El levantamiento del mundo tártaro creó graves problemas. Para evitarlos se recurría a los trabajadores armenios para que trabajaran en los pozos de Standard Oil de Rothschild, que, gracias a su asociación con Samuel, el uso de buques tanque y la participación con Disraeli en el canal de Suez, estaba presto a intervenir en un mercado controlado hasta el momento por los hermanos Nobel en Rusia

La Standard Oil de Rockefeller, la Royal Dutch o el Deutsche Bank, habían entrado al final de siglo en Rumania. Esta producción sería deseada por Alemania para Valaquia. La producción petrolífera de Bakú se encontraba en aquel momento en declive a la espera de encontrar nuevos pozos, ya que a cinco millas de la costa del Mar Negro, al noroeste, se extendían nuevos campos. Pero los Rothschild estaban preocupados por el sentimiento anti-sionista que inspiraba a los revolucionarios y en general a todos los políticos de la Duma y por el excesivo nacionalismo. A partir del destronamiento del Zar los Rothschild empezaron a negociar toda su parte en el negocio del petróleo en Rusia. Nobel, huyendo de Moscú, estaba dispuesto a vender a buen precio su parte. Jersey, negociando por la Standard Oil, vio interesante realizar el sueño inconcluso de Nobel de los años 90. Como Gulbenkian, estaban dispuestos a comprar lo que los emigrados rusos malvendían (Nobel explicaba por carta a Gulbenkian que los bolcheviques durarían poco en el poder y el negocio continuaría). Standard Oil se iba a hacer con 1/3 del producto ruso.

En los últimos momentos de la Gran Guerra los británicos contemplaron destruir pozos e instalaciones en Bakú, que fue ocupado por Turquía para que no cayesen en manos alemanas. Tras el fin de hostilidades de la Primera Guerra Mundial los Jóvenes Turcos de la República de Kemal Ataturk procedieron a una terrible eliminación genocida de los armenios ligados histórica y culturalmente con Rusia, odiados por los turcomanos y tártaros. El libro de Werfel, "Los 40

días de Mussa Dagh", relata el horror de esta situación que produjo el éxodo hacia Siria, Líbano, y más tarde a Francia y a América.

Se cortaron los vínculos de Azerbaiyán con Turquía, pero también con Moscú, que acababa de sumirse en el golpe bolchevique y había eliminado del poder al gobierno provisional en 1917. Los bolcheviques de Bakú sucumbieron primero al gobierno menchevique. Los soldados que volvían del frente ocuparon el territorio y los campos. Ello culminaría con una masacre de unos 12.000 azeríes por armenios radicales y los soldados soviéticos bolcheviques en marzo de 1918. Bakú, que gozaba de una ópera en 1907 -la primera ópera del mundo musulmán- se sintió fuerte para pretender la igualdad con Moscú, o San Petersburgo, en categoría y privilegios: una revitalización de la cultura rusa eslava de los programas que el zarismo había contemplado para la cristianización y asimilación. La población azerí ubicada junto a Tabriz, en Jolfa, o Astara, en torno al lago Urmia, en Persia, había comenzado a abrazar el nacionalismo como reacción contra la corrupción de los administradores iraníes. El gobierno ruso del Zar, sin embargo, a menudo había colaborado con las autoridades persas del Shah para combatir ese creciente sentimiento nacionalista en la región. En 1901 y 1904 se registraron revueltas populares de tinte nacionalista. Se fundaron así partidos políticos específicamente azeríes. Entre ellos el partido *Musavat*, el partido musulmán chiita que ya participó en la revolución de 1906, y el partido "Igualdad", también fundado en 1911.

Las sucesivas revueltas de 1906 y 1909 proporcionaron al gobierno de Moscú ocasión para enviar tropas que a su retirada, más tarde, dejaron vivo el sentimiento nacional. El partido Musavat se convirtió en la organización política dominante en el Azerbaiyán ruso. Al suroeste de Azerbaiyán, limítrofe con Turquía e Irán, la región histórica de Najicheván -con población kurda-, ofrecía un riesgo de secesión añadido y de inestabilidad, concretamente en la zona de Lachin. Najicheván está separado de Azerbaiyán por una franja de población armenia en Nagorno Karabaj. Es así como Kazakh y Zangezur constituyen el comité transcaucásico de la revolución rusa. Los otomanos, expulsados desde 1828, vuelven en 1918 para cederlo a los británicos, que son desalojados en 1920. La revolución crea un comité especial con participación de los dahnak, musavats mencheviques y social federales. Desde 1917 Tapa Chermoyev, Said Shamil y el jeque Akusha forman un Comité en Vladicáucaso- Osetia del norte-, reivindicando una Republica de la Montañas del Cáucaso que se declara independiente y libra batallas contra el ejército blanco de Denikin, siendo reconocida por Georgia, Azerbaiyán y Kuban- cosacos ucranianos.

En 1917 los azeríes, temiendo las ambiciones turcas dispersas sobre la región y los movimientos militares que la permitían ocupar territorios de doblamiento histórico, acordaron unirse a georgianos y armenios -todos ellos rusificados- y formar una Federación Trans-Caucásica que consiguió su separación del imperio ruso (ahora bolchevique). La federación estaba sin embargo gravemente herida por las diferencias religiosas internas entre musulmanes y cristianos. Se disolvió poco después, declarándose sus tres componentes repúblicas independientes separadas. Azerbaiyán en 1918 firmó un tratado con Turquía y consiguió el reconocimiento de Gran Bretaña y otras naciones -sus clientes petrolíferos.

La reacción sin embargo fue trágica y sangrienta: se extendió la guerra civil que aglutinó los odios intracomunitarios, religiosos y sociales. Los musulmanes en una revuelta mataron a 4.000 niños armenios cristianos: matanza que sólo se contuvo cuando intervinieron las tropas británicas que protegían el puerto. Y una segunda batalla se libró por los pozos petrolíferos. Se extendió hacía Persia, donde se había formado el partido democrático de Azerbaiyán. Se buscó ayuda aliada contra los bolcheviques. Los azeríes llamaron incluso en su apoyo al Presidente Wilson y a las tropas británicas que se habían desplegado en torno a los pozos petrolíferos. Esta alianza. sin embargo, no gozaba del apoyo de los rusos blancos que se oponían vehementemente a la secesión de cualquier parte del imperio ruso.

El acuerdo entre la Joven República Turca y la Unión Soviética que culminaba la confrontación de la Gran Guerra permitió, tanto a los turcos como a los rusos, intervenir en la región para poner orden. Mientras, los aliados occidentales, exhaustos por la guerra, rehusaban intervenir. En la conferencia de París de 1919 la delegación azerí intentó conseguir la protección británica pero fue ignorada. La derrota menchevique trajo al ejército rojo a la frontera de Azerbaiyán.

En 1920, ignorando a los nacionalistas azeríes en el gobierno, las tropas soviéticas fueron ocupando los distritos: una victoria cruel seguida de violaciones, matanzas y saqueos. La victoria bolchevique declaró Azerbaiyán República soviética el 1 de mayo de 1920.

El nacionalismo pervivió entre 1920 y 1930 dentro de la Federación Transcaucásica que unía las tres repúblicas de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, bajo control soviético, pero conformadas como federación. Las tres repúblicas se convirtieron el 30 de diciembre de 1922 en repúblicas constituyentes de la URSS. Durante la Segunda Guerra Mundial las tropas soviéticas, en acuerdo con las británicas, ocuparon -en 1941- las provincias del norte de Irán colindantes con Azerbaiyán, mientras los británicos ocupaban el centro y sur, salvaguardando la ruta hacia sus colonias en Asia Central.

En 1943 la Conferencia de Teherán estipulaba que la ocupación debería finalizarse seis meses después del fin de las hostilidades, ya concluida la guerra. Pero, con apoyo soviético, el partido democrático de Azerbaiyán declaró la independencia dentro de Irán de una "Republica de Azerbaiyán del Sur", o Mahabad, y Moscú rehúso retirar sus tropas. La situación constituyó una de las primeras crisis graves que siguieron el fin de la contienda mundial y el inicio de la tensión entre Stalin y los aliados.

Estados Unidos, por su parte, consiguió la retirada británica de su zona y forzó la de Stalin. La población azerí identificaría la represión estalinista de los nacionalistas con la preservación del estatus histórico dominante de los eslavos en la región. Los musulmanes, que sufrían con el ateísmo científico una persecución de sus creencias religiosas, aumentaron su natalidad por encima de la de los rusos que aun residían en la zona, pese a los intentos soviéticos de introducir planificación familiar. En la ex-republica azerí, ya reintegrada en Irán, en 1966/75 se produjeron diversos incidentes contra disidentes que conformaban el núcleo de la clase media en la sociedad estratificada del vecino Irán. En las represiones durante el gobierno del Shah los iraníes de procedencia azerí prosperaron, siendo por ello víctimas de la contra-revolución de los ayatolas. Por eso, cuando comenzaron a instaurar su régimen, desde Rusia se desplegó una campaña de radio animando a los azeríes a demandar del gobierno de Irán que respetasen sus posiciones. Tras décadas de ateísmo oficial, los líderes nacionalistas azeríes post-soviéticos nunca llegaron a estar interesados en esta recuperación del fundamentalismo musulmán chií.

Más preocupa en Azerbaiyán la cuestión armenia y su influencia internacional por el poder de su diáspora en América, Francia y Oriente medio.

**LA CUESTION DE NAGORNO KARABAJ**

La Perestroika de Gorbachov en 1987 permitió aflorar las causas de las tensiones nacionalistas en la región, al aclarar que el estancamiento económico sobrevenido había sido producido en esa región por una política de Moscú a favor del fomento de los campos petrolíferos de Siberia. El nacionalismo azerí se ha encontrado con un problema residual creado en los tiempos de Stalin, en 1923: se trata del enclave de Nagorno Karabaj -un 20% del territorio poblado en un 80% por armenios. El sentimiento nacionalista armenio produjo enfrentamientos graves en febrero de 1988 cuando Armenia, aún dentro de la existente Unión Soviética, desplegó tropas y ocupó una franja de territorio para garantizar el paso continuo de refugiados: Bakú no admite la autonomía ni la federación dentro de su territorio como pretende Stepanakert, que en 1991, tras la disolución de la URSS, declara su independencia.

Se pueden distinguir tres secuencias del conflicto que daña profundamente la seguridad de la extracción y el transito del crudo:

1.1.-Victorias y ocupación de Armenia, que provocan la constitución de un Grupo de Minsk para la mediación de once países [1] en la conferencia de la OSCE en 1992. Irán, que proporcionaría la estación de bombeo en un proyectado oleoducto Bakú-Ceyhan, en Tabriz, intenta mediar sin éxito ante la resistencia a su participación tanto de Rusia como de EE.UU. Las aguas del Mar Caspio están aún por delimitarse una vez independizadas las nuevas repúblicas de la Unión y Elchivey, presidente azerí pro occidental que sucede a Mutallibov, apoya en 1992 las limitaciones de soberanía que beneficiarían a empresas americanas y británicas en la explotación *off-shore*. Armenia, apoyada por Rusia, ocupa en 1993 zonas limítrofes al enclave y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) adopta cuatro resoluciones (822, 853, 874,884). Rusia alienta a las minorías lezguina y talishi a derrocar al Primer Ministro, que no encuentra apoyo en BP. Heidar Aliyev consigue en 1993 investirse en el puesto: procedía desde el año 1968 del Partido Comunista, miembro del Politburó desde 1982. Sus primeras decisiones son sustituir el cirílico por el alfabeto latino, proseguir con la idea del gran Azerbaiyán, y continuar con la política de culpar de los conflictos laborales a los armenios. Todo lo cual provocó el desplazamiento de un millón de azeríes en 1993. Esgrimiendo nacionalismo contra comunismo, en 1995 Aliyev era reelegido por una población que quería estabilidad. Y ello implica aceptar las demandas rusas para conservar su base de radar militar en Gabala que, completada con la de Armavir en el distrito de Krasnoyar, es ofrecida por Rusia como colaboración en el escudo antimisiles a Bush para su virtual participación en el proyecto y hacer desistir del proyecto americano "contra Irán".

También propicia una división de aguas en el Caspio sin afectar a las explotaciones *off-shore*, así como unos vínculos más próximos con Estados Unidos, la Unión Europea, e incluso Israel. Esto le permitirá superar la crisis de caída del PNB -que afectaba a Azerbaiyán desde 1991- y permite repuntar en 1997. Los refugiados - cerca de un millón- se hallan confinados al oriente del país. Rusia media para un alto fuego entre Bakú y Stepanakert.

1.2.-En 1994, tras la Reunión OSCE en Bucarest, Aliyev firma en Bishkek un alto el fuego que implica respetar el statu quo del enclave; pero también consigue el "Contrato del Siglo", que permite al ente de petróleos AIOC firmar con 11 compañías la explotación de tres yacimientos durante 30 años y recibir $ 30M. Rusia se integra en el consorcio internacional de explotación

[1] Rusia, Estados Unidos, Francia, Bielorrusia, Italia, Alemania, Suecia, Finlandia, Turquía y Armenia y Azerbaiyán.

del crudo constituido por 19 empresas internacionales de las que BP y las estadounidenses son las principales. Hay cuatro rutas imaginadas para el crudo azerí:

-Norte: Bakú- Novorossiysk –Mashkala-Grozni-Novorossiysk, que acaba en el Mar Negro. Turquía la critica por colapsar el paso por el Bósforo.

-Sur, preconizada por los islamistas (el movimiento religioso Tovba, el partido islámico de Gadji Abdula), pasa por Tabriz y Teherán, llegaría a Ispahán y Abadán; por Midiat y Ceyhan y alcanzaría Ascalón y Eliat en Israel.

-Este: intentando alcanzar por el mar Caspio Turkmenbashi, en Turkmenistán, y Aktou, en Kazajstán, vía Irán.

-Oeste: la que finalmente se adopta. Es un corredor energético financiado por BIRD (30%) y BM (70%), operada por BP con 10 compañías implicadas: Socar-AZ-25 %, Statoil-NOR-8'7%, Total-FR-5%, ENI 5%, Japón 4%, Tpao-Turquía 6'5%, y el resto de EE.UU. Favorece a Ceyhan, la nueva Rotterdam. Ello a cambio de que el gobierno de Armenia retenga el Frente Armenio Nacionalista (FRA). La línea atraviesa una zona turca en la que el 40 % de la población es kurda. Rusia acepta el despliegue de unos 400 efectivos en los que Turquía proporciona el 30%.

1.3.-En la Reunión de OSCE en Lisboa en 1996, el Grupo de Minsk - con presidencia finlandesa- presenta tres principios: autodeterminación, integridad, seguridad, que no acepta Levón Ter-Petrosián y que no apoya Rusia. Primakov, guiado por los intereses de Berezovski, les aconseja subordinar el autogobierno a la integridad territorial y apuesta contra la cohabitación entre Kocharián, un duro que pretende la integración de Karabaj en Armenia, y el presidente Ter-Petrosián, que lo prefiere en etapas. Rusia vende armas a Armenia entretanto.

2.-Acabado el conflicto serbio, los americanos presionan a Armenia y Azerbaiyán en la Cumbre OSCE de Estambul el 18/19 de noviembre de 1999. El *lobby* armenio en EE.UU. había conseguido una política de sanciones contra Bakú para cerrar un entendimiento con Irán, pero con el apoyo de Brzezinski, Eagleburger, Snowcroft, Baker, Haig y Cheney, Clinton reconvierte la *Freedom Support Act* (ley 907), siguiendo el interés del *lobby* del petróleo, y anula las sanciones. Francia sustituye a Finlandia en el Grupo de Minsk y propicia un encuentro en Paris. En OSCE- el Grupo de Minsk- se pasa a contemplar el "estado común" con radical negativa de Arkady Goukassian. La solución mantendría el portillo de Latchin bajo control armenio. No hay lugar: una masacre en el parlamento armenio, la segunda guerra chechena, la desestabilización de Djavakhtia en Georgia -que obliga a Shevardnadze a mantener buenas relaciones con Bakú- y la llegada al poder de Putin, se zanja con cerrar el trazado del MEP con los de BTC Y BTE (Erzurum).

3.- La negociación es retomada por Francia y EE.UU. Unos encuentros en Paris proponen unos puntos, en Key West exploran la solución de la Carnegie Foundation: intercambio de territorios conforme un plan de 1988 revisado en 1996 por Paul Goble. Armenia obtendría Karabaj pero cedería el corredor de Meghri, donde Armenia, en concierto con Irán, se propone construir una refinería para exportar gasolina a Irán, y donde está instalada una base rusa de vigilancia de fronteras para permitir un acceso a Najichevan cortando la vecindad y el eje Erevan-Teherán. La solución repudiada por todos.

4.-Una nueva aproximación se produce en 2004, son los principios de Praga: "referéndum contra territorio". Implicaría primero la dislocación de efectivos armenios en Kelbadjar, bolsa controlada por Karabaj, que Aliyev quiere recuperar antes del referéndum. Las conversaciones de Rambouillet de 2006 tampoco producen resultados. La OTAN en 2004 pide pasar página; pero el despliegue de una fuerza de garantía en la frontera es impensable. Hay un problema latente en la negociación: radicales islamistas se instalaron en Bakú en 1990. Los chechenos Basáyev y Khattab han luchado contra los armenios del Alto Karabaj y Bakú podría haber consentido el paso de yihadistas de Al Qaeda a Chechenia. Hay constancia de la acción islamista radical de la mezquita de Abu Bekhr y del imán Ibrahimmoglu. En 1999 Beshayev habría propuesto a Bakú un esquema de cooperación para garantizar la protección del trazado del BTC a su paso por Chechenia.

**LA CUESTION DE GEORGIA**

Fronteriza con Azerbaiyán se extiende la Colchiria y la Iberia, que sobre el Ponto Euxino -mar hospitalario- , cuna de la reina Thamar, que gobernó sobre los dos mares en el siglo XII desde la villa cálida, Tbilisi, República de Georgia, antigua Iberia. De ahí procedía el príncipe Bragation que defendió Moscú contra las fuerzas francesas de Napoleón. Y también, Stalin, y el siniestro Laurentin Beria. De Georgia serían Shevardnadze, o Yakovlev, importante en la defensa de los derechos humanos. En suma, los georgianos conforman un importante *lobby* de poder en la dirección de la Unión Soviética.

Las disputas de poder entre el patriarca de Constantinopla y el patriarca de Alejandría en los lejanos siglos primeros de nuestra era están en el origen del cisma cristiano. Los arrianos, las iglesias orientales proceden de las disputas metafísicas de aquellos tiempos. Unos núcleos importantes de población fueron culturizados en las orillas orientales del Mediterráneo y, consecuentemente, las primeras comunidades cristianas se constituyeron en Cilicia, Calcedonia y Éfeso. Conviene recordar casos específicos como el de Armenia, primer pueblo oficialmente cristiano, así como Georgia.

La moral, costumbres y creencias del cristianismo se opusieron a los deseos de conquista y expansión del califato islámico. En el Cáucaso se produce una línea de choque entre el viejo imperio persa, el bizantino y la expansión del califato, que con sus tropas exporta el islamismo. Por el cristianismo Georgia conecta con el eslavismo ruso, mantiene su integridad, su escritura -del arameo- y su fe, separada del Islam turco-azerbaiyano y de la obediencia de los católicos al Papa. De antaño busca protección en Rusia. Dentro de Georgia persisten cuatro regiones singulares que suscitan una grave problemática: Gali, el valle de Khodori y Kajeti y el valle de Pankisi.

- Junto al mar, en una zona subtropical, Abjasia, con su capital Sujumi, antiguo janato sujeto a la protección rusa frente al Sultán, de cultura islámica.
- -Adzharia -capital Batumi- un islote sin salida al mar también islamizado -los turcos mesketos que fueron deportados en la II GM para que no obstaculizaran movimientos bélicos contra Turquía.
- Javakheti, en el centro meridional, en el entorno de Alkhalkalaki, donde quedan restos de una secta cristiana Dukhovory (que pervive en la emigración en Canadá). A la llegada de la revolución bolchevique los pequeños propietarios campesinos rusos al norte y sur de la cordillera se resistían a pagar impuestos. Se terminó acordando ya en el sistema soviético una cierta autonomía considerando el norte dentro de Rusia. En el estado soviético consolidado se reinterpretó la dialéctica bolchevique-menchevique, encontrando diferenciación étnica. Hoy, la Millennium Foundation costea una autopista para conexión y planea el paso de un ferrocarril Kars-Bakú al que se opone la mayoría armenia de su población que goza del entorno natural de Borjomi.
- Osetia, con la disolución de la URSS al norte del monte Chkhara, rico en minerales, la antigua Alania de la ruta de la seda con capital en Vladicáucaso, queda en la federación rusa, poblada con un segmento originario persa y sometida a tensiones graves con la vecina república de Ingushetia a raíz del aposentamiento de población en sus márgenes -70.000 personas por la transformación administrativa de la zona. Guardada desde Tskhinvali por fuerzas armadas rusas queda Osetia del Sur, dentro de Georgia, pero comunicada por túneles bajo la cordillera de alta utilidad militar con el Norte, por ello han desplegado toda su energía en guardar una autonomía separada de Tbilisi y unirse al Norte.

Bolcheviques y mencheviques georgianos no consiguieron unirse y los últimos en 1920 se refugiaron en un movimiento independentista en Batumi que fue sofocado. Huyendo su líder, Noe Zhordania, a Francia en 1920, 5.000 fueron ejecutados por Beria. Entre 1922 y 1936 se

conformó una Republica Transcaucásica que se integró poco después en la URSS. Gracias a la Perestroika las primeras elecciones libres multipartidistas de 1990 permitieron a una Alianza constituida por una mesa redonda disidente sustituir en el gobierno al partido comunista. Luchando su propia guerra de independencia parcial a principios de agosto de 1992, tanto Abjasia como Osetia se precipitaron en una espiral de violencia ante la ausencia de negociaciones apropiadas. Lo que había comenzado siendo una solicitud de apoyo de Rusia evocando jurídicamente la constitución de la URSS para no seguir subordinados al gobierno georgiano ( y volver al estatuto de 1931, que mantenía un Estatuto de República singularizada propiamente dicho) se envenenó. La disputa procesal, que no incorporaba como litigante a la parte georgiana, fue anulada por el propio Tribunal Supremo. Al estilo nacional de la causa judía, los osetos, nacionalistas y retóricos, buscaban establecer un mecanismo para mantener su unidad rusa dentro de su propia región replicando el sistema establecido en la URSS ciudadanía /nacionalidad.

Los abjasios, por su parte, pretendían establecer una confederación siguiendo el ejemplo de Checoslovaquia. Sin embargo, ambos grupos apenas están representados en el conjunto total de población georgiana: 3% abjasios, 1,7 % osetos, aun cuando suponen la base considerable en su región. Sin embargo el 66% de osetos emigran hacia el Norte, mientras los abjasios son solo el 18% de la población en su región a la que se han trasladado rusos y georgianos por la bonanza que ofrece su costa y territorio.

En 1990 Gamsajurdia, el antiguo disidente soviético, ahora presidente nacionalista, retira la autonomía al gobierno de Osetia del Sur. No falta alguna interpretación de que Gamsajurdia jugara el papel de *agent provocateur*, y que para mantener a Georgia dentro de Rusia alentara artificialmente el conflicto interétnico en 1990 para, con el desorden, precipitar una intervención. Lo cierto es que un *putsch* le destituye y debe huir con sus seguidores zviadistas a Sujumi, Armenia y Chechenia. Shevardnadze es elegido presidente tras el derrocamiento de Shibirov, que ha sustituido a Gamsajurdia, y estalla una guerra civil: mientras, Osetia vota su incorporación a Rusia y Ardzinba, en Abjasia, declara la independencia en 1993; toma Sujumi a donde huye el gobierno de Tbilisi. Grupos paramilitares de Georgia entran para hacerse con la red de ferrocarriles saboteada por separatistas abjasios y al mismo tiempo liberar al ministro interior de Georgia que había sido secuestrado. Las tropas de Tbilisi arrestaron a los jefes de la sublevación. El bombardeo de Sujumi provoca 250.000 refugiados o desplazados, especialmente en Gali.

Shevarnadze introduce primero a Georgia en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y con esta concesión a Rusia intenta consolidar la soberanía e independencia de su territorio. Firma sendos acuerdos en Dagomys, en 1992, con Kokoity (Osetia) y Yeltsin, para desplegar una fuerza de paz trilateral de 1.500 hombres de la CEI. Pactan establecer una JCC *Joint Control Commission for Georgian Ossetian Conflict* diseñada inicialmente a "cuatro", que supervisará la acción de la fuerza interpuesta por la CEI. También se acuerda una retirada de tropas georgianas, la vuelta del parlamento a Sukhumi, un grupo de control ruso-georgiano-abjasio y la interposición de una fuerza de paz de UN, UNOMIG (Misión de observadores de las Naciones Unidadas en Georgia).

Un nuevo acuerdo de Moscú establece el envío de una misión de paz en 1994 de la CEI. En 1995 Yeltsin firma con el oseto Schibirov un memorándum de entendimiento y se acepta, además, una misión de la OSCE en Tshikanvali para Osetia. Hay enfrentamiento en Gali provocando un considerable número de desplazados -20.000- que en su mayoría van a Tbilisi. En Gali se concentra una mayoría de georgianos étnicos: mengrelos.

En 2003 Shevarnadze firma un nuevo acuerdo con Putin para la rehabilitación y consolidación de la autonomía de Abjasia. Se constituye en Ginebra un Grupo de Amigos que propone una serie de Principios Básicos para la distribución de competencias. Por decisiones estratégicas Rusia había venido manteniendo un arco de bases frente a la frontera turca: en Abjasia, Batumi, en la frontera con Armenia y los Javakheti, Alkhalaki – cerrada en 2007- y en Armenia, Gumri. Adzaria y Djavatia son dos regiones que guardan en continuidad los bordes del Mar Negro, como Transdniéster o Pridnestrovie (Transdnistria), y que juega el mismo papel *buffer* que Najichevan entre Irán, Armenia y Azerbaiyán, o Alkhalaki entre Armenia, Georgia y Turquía. Con una nueva constitución, y en nuevas elecciones, Shevardnadze es elegido de nuevo presidente en 1995 con el 70% de votos expresados y con confianza de la población para dos quinquenios de gobierno.

Es el periodo de integración de Georgia en las organizaciones internacionales: Consejo de Europa, Organización Mundial del Comercio (OMC), Corredor de Energía Este-Oeste, Oleoducto Baku Supsa (preparando el ramal sur bajo el mar hacia el oeste), BTE (gas) y BTC(crudo). Shevardnadze propone una solución federal, pero los separatistas, que ya obtienen doble nacionalidad rusa, consiguen la reapertura del ferrocarril Sochi- Sujumi y se enquistan en sus posiciones. Se abre en Ginebra un proceso de negociaciones, y en 1999 Georgia se retira del sistema de seguridad de la CEI -Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)-, envía una compañía a la KFOR y da pasos hacia la OTAN. Rusia acepta cerrar las bases de Viziani – Tbilisi- y Gudauta -Abjasia. Se resiste por el momento a abandonar Alkhalkalaki. Tras la Cumbre

de Praga de 2002 firma un acuerdo en 2003 con EE.UU. que permite las primeras maniobras conjuntas en territorio armenio, *cooperative determination*, con fuerzas turcas. El año anterior se habían hecho unas maniobras en la propia Georgia y se establece una delegación de la OTAN en su territorio. Bush visita Tbilisi en 2005 y firma un *Individual Partnership Action Plan* (IPAP) en 2005. Shevardnadze ha dado grandes pasos y se baraja vagamente una idea de "neutralidad".

Después de la "revolución de las rosas" en 2003 asume el gobierno, con el respaldo del movimiento "Georgia sin Shevardnadze", Mijail Saakashvili, joven delfín de Shevardnadze, que con amplio apoyo americano –Madeleine Albright, Soros, Freedom House, Robert J Woolsey, ex director de CIA-, reconstruye las relaciones con Armenia, logra disminuir la tensión en Adjaria -los rusos acogen al líder Ardzimba-, y cuenta con la diplomática francesa–georgiana Salome Zourabichvili como Ministra de Exteriores. Ésta consigue de Moscú el compromiso de retirada de sus dos últimas bases en Georgia para 2008. Pero Nino Burjanadze, presidente del parlamento, la acusa de traición y el primer ministro Zurab Shvania es envenenado. En la crisis es cesada la ministra francesa y se desencadena una "guerra" del gas y del vino entre Rusia y Georgia. En 2005 comienzan los rusos movimientos de retirada de las bases, pero en 2006 los osetos siguen en su intento de convocar un referéndum de independencia y se descubre un intento de *putsch* en Tbilisi.

En 2008 Saakashvili inicia una operación sobre Osetia, repelida por Rusia, que entra con sus tropas desde el norte por los túneles bajo la cordillera del Cáucaso y llega hasta Tbilisi. El enfrentamiento termina con el reconocimiento de Osetia y Abjasia como estados independientes por Rusia, Nauru, Nicaragua y Venezuela el 26 de agosto de 2008. Ahora, a partir de 2008, Georgia pretende una presencia "a 4" (UE- OSCE- Georgia).

**LA CUESTION DE ABJASIA**

En 1810 el príncipe de Abjasia había aceptado la protección del Zar. Rusia provocó una expulsión de musulmanes turcomanos –el 60%, unos 20.000- hacia Turquía a mediados del XIX, entre 1864 y 1879. Stalin los incluyó administrativamente en Georgia. A finales de los años 80 los abjasios solicitan la separación de Georgia y su inclusión directa en la URSS. La privilegiada ubicación de su costa, los cultivos subtropicales y el clima suave constituían de siempre lugar de vacaciones de los rusos. Su puerto de Sujumi sobre el Mar Negro ofrece una base operativa muy apreciable para Rusia. En agosto de 1992, disuelta la URSS, intentaron brevemente la independencia, pero representantes en su parlamento del parlamento de Tbilisi boicotearon la reunión, y el gobierno de Gamsajurdia envío fuerzas desde Tbilisi para pacificar y hacerse con la región rebelde en la que se daban frecuentes incidentes armados.

Destituido por un golpe del general Kitovani, Gamsajurdia huyó a Abjasia con sus seguidores zviadistas. Shevardnadze se enfrentó a una Abjasia que tenía secuestrado al ministro del interior: una fuerza expedicionaria de 3.000 efectivos se hizo con Sujumi y el gobierno huyó a Gudauta para protegerse -donde había una importante base rusa. La derrota inicial permitió movilizar combatientes de "una confederación de los pueblos de las montañas del Cáucaso" con presencia de osetos, cosacos y chechenos. La revuelta llevaba camino de un etnocidio georgiano. Las fuerzas gubernamentales eran derrotadas. La mayoría de los georgianos residentes huyeron y se convertirán en refugiados en Tbilisi.

El conflicto llego al CSNU, que por la resolución 858 (1993) estableció la UNOMIG, renovando su mandato por la resolución 881(93), ampliándose al valle de Khodori, y simultaneándose con la fuerza de paz de la CEI. En 1994 se llegó a un plan de acción en Moscú que contemplaba el envío de un contingente de soldados y se estableció una frontera de 24 km custodiada por fuerzas de paz rusas enviadas en el marco de una operación de mantenimiento de la paz de la CEI. Ese año se proclamó la constitución de la República como estado soberano y democrático; en 1997 la población votó un nuevo parlamento que Georgia declaró ilegal. En 1998 los abjasios tomaron Gali, provocando 20.000 nuevos refugiados, pero el presidente georgiano ya no quiso enviar tropas. En negociaciones secretas Shevardnadze habría utilizado desplazados chechenos en el valle de Pankisi –un *safe heaven*- para actuar en Abjasia, aunque también parece ser cierto que el gobierno separatista de Abjasia venía acogiéndoles.

Una fuerza guerrillera se constituyó en el valle de Khodori, frontera entre Georgia y Abjasia en 1994, de la que se apoderó Saakashvili instaurando con el metropolita georgiano la autodenominada Republica de la Alta Abjasia. En 2006 existían zonas de fricción con el distrito de Gali, inestables y sin solución: el gobierno en el exilio se encuentra en Tbilisi. El conflicto en 1998 no tenía solución y se inscribiría en los próximos "conflictos Congelados": 10.000 muertos, de 200 a 300 mil desplazados, que unirían su suerte a los desplazados en el conflicto zviadista. Aún en 2004 las elecciones dieron el poder a Ardzinba, frente al candidato ruso Khasba, pero el tribunal supremo dio la victoria al empresario Bagpash.

Tras la intervención rusa de agosto de2008, y la aceptación por la Duma de la decisión de la Asamblea azerí declarando su independencia, las elecciones de 2014 han consolidado la separación total de Georgia.

**LA CUESTION DE ADZHARIA**

Adzharia, primitivamente incluida en la histórica Iberia como territorio cristiano, fue tomada por los turcos musulmanes en 1614. Pero Rusia se hizo con el territorio en 1878. Devuelto a los turcos en Brest Litovsk, fue retrotraído en 1920 a condición de autonomía. Batumi ha sido la base de Rusia en el territorio, que a la disolución de la URSS consigue mantenerse al margen del conflicto civil en Georgia durante el gobierno autoritario de Abashidze. También la Adzharia de Aslan Abashidze se rebela contra Tbilisi y Abashidze visita regularmente Armenia con la idea de crear "un espacio común". Armenia suple de energía hidroeléctrica a Georgia y Kocharián aconseja la federación en Georgia, temerosos de la recreación de un conflicto "a la chechena" en su frontera; y por otra parte, el CSNU, por la resolución 858, envía una misión de un centenar de efectivos a Georgia -UNOMIG.

Shevardnadze deja sin molestar a los líderes locales, que consiguen cierta prosperidad en el mercado negro. Noivadeli fue primer ministro de Georgia entre 2005 y 2007. La insurrección de Abashidze condujo a su represión en 2007 por Saakashvili, año en el que los rusos devolvieron Batumi a Georgia.

**LA CUESTION DE OSETIA**

La región de Osetia del Sur desde el año 92 venía gozando de facto de autonomía de Tbilisi tras una declaración de independencia no reconocida en 1991, conflicto militar con 1.800 muertos y 4.000 desplazados y un referéndum en 1992 por unirse a Rusia. El Acuerdo de Dagomis de 1992 va a crear un pasillo de seguridad, se conforma un Grupo Conjunto de Fuerzas (JPFK) bajo mando ruso que interpone la fuerza de paz de la CEI; los osetos, sin embargo, forman su propia fuerza de defensa desplegada en cerca del 60% del territorio. La OSCE se incorpora para monitorear el cese de hostilidades.

En 1996 Kokoiti es elegido presidente, en 2006 celebra un referéndum por la anexión a Rusia y es reelegido. Aunque después de Dagomis se había llegado al acuerdo de no solventar los asuntos por la fuerza, incidentes varios se producen culminando en ataques indiscriminados contra la fuerza de paz, con consejo y apoyo de sus amigos americanos -que ya enviaron en los años noventa 200 soldados en apoyo. El joven presidente Saakashvili inició una activa política para reintegrar los apartados a la unidad: tras la acción en Gali se produjeron incidentes en Osetia -como el derribo de un avión no tripulado al norte de la cordillera, donde se concentraban tropas rusas de la guarnición de Osetia del Norte- en un momento de tensión en que los rusos podían esperar una acción militar sobre el sur.

La ofensiva rusa en Osetia en agosto de 2008 a través del túnel de Rojin como protección de la fuerza de paz rusa, como reacción ante los movimientos militares de Saakashvili para retomar Abjasia y Osetia, desencadena las hostilidades el 8 de agosto de 2008. Serán solventadas en un plan Sarkozy-Medvedev el día 12: su resultado, la consolidación de posiciones rusas. Putin le diría a Saakashvili: ¡una situación como Chipre! La misión UNOMIG seria cerrada en 2009. La independencia de Osetia ha sido reconocida por Venezuela, Nauru, Nicaragua y Rusia.

La OSCE estableció una misión de supervisión que hoy ya está clausurada. También la UE mantiene la presencia de unos 200 observadores con la *European Union Monitoring Mission* (EUMM), que trabaja con un protocolo de incidentes en una línea acordada ABL (*Administrative Boundary Line*).

**EL CAUCASO AL NORTE**

Al noreste de Georgia se encuentra Chechenia, una "región autónoma" de la antigua Unión Soviética que no fue nunca independiente de la Federación Rusa. Vecina a las inestables regiones esteparias de Daguestán, se asocia con la historia de resistencia de las alanos frente a los mongoles. Iván el Terrible se casa con una princesa circasiana, y desde 1500 por conquista, y desde 1785 por el tratado de Georgievsk, permanece vinculada a Rusia. Al albur de la revolución soviética, Chechenia, Ingushetia y Daguestán declararon su independencia en 1917, constituyendo la "Republica de las montañas del norte del Cáucaso" con capital en Daguestán. En 1922 es incluida en Rusia, y desde 1936 como una "República Autónoma de los Hombres de las montañas", que vienen de cordilleras inasequibles y que marcan la divisoria entre las estepas y los mares Caspio y Negro. Junto a un anarquismo vital se inscribió un sentimiento islámico tradicional de resistencia al eslavismo ruso más que una creencia religiosa. En Chechenia se refugiaron del Golodomor muchos ucranianos durante la Segunda Guerra Mundial.

Stalin decidió deportarlos hacia Kazajstán. En 1957 se les permitió regresar. En 1990 se declaró la soberanía de la República Chechenia-Ingush y se celebraron elecciones presidenciales en 1991 -nunca reconocidas en Moscú por Yeltsin- que ganó Dudayev. La primera guerra se libra entre 1994-1996 y concluye con su muerte por un misil ruso. En 1995 se firmó el primer armisticio, los acuerdos de Jasavyurt. Pero los combates continuaron y con ellos la muerte de miles de víctimas. Los chechenos recuperaron la capital Grozny en 1996. Mashjadov, elegido presidente de la nueva república recibió fondos de reconstrucción de Rusia, pero no pudo terminar con el sistema de extorsiones y secuestros en que se basaba el wahabismo. Desde 1999 los yihadistas intentaron llevar la guerra hacia Daguestán desarrollando acciones puntuales de terrorismo en

Osetia del norte, en una escuela de Breslan, y en Moscú, donde Mashjadov y Bashaev, líderes reconocidos, fueron asesinados.

En el periodo anterior a la guerra en Irak, en 2003, un número de norafricanos fueron detenidos en Reino Unido, Francia y España en una red presumiblemente conexa con el Kurdistán y contingentes de guerrilleros de Chechenia que se situaban en el Valle de Pankisi. Desde comienzos del 2000 Vladimir Putin, como nuevo presidente ruso, había desencadenado una ofensiva con envío masivo de tropas. La guerra parece derivar hacia el establecimiento del orden ruso. Rusia y la Georgia de Shevardnadze, que estaba ayudado por un contingente de EE.UU. para proteger refugiados y limpiar Pankisi, entraron en conflicto: Moscú acusaba a Georgia de permitir la filtración de combatientes.

El gobierno ruso encontró en el muftí Kadirov una cierta distensión, pero fue asesinado dos años después; su hijo le sucedió desde 2008. Es inmensamente rico y cuenta con una milicia propia; despierta toda serie de reservas para todas las partes en el conflicto.

**LA CUESTIÓN DE LOS CORREDORES ENERGÉTICOS**

En 1914 el Imperio Ruso era uno de los más grandes productores mundiales de petróleo. En 1901 Bakú proporcionaba 12 millones de toneladas. Tras la revolución, el nuevo gobierno se esmeró en continuar así, y en 1940 la producción estaba ya en los 31 millones de toneladas. Salvo Armenia y Moldavia todos los estados del Cáucaso proporcionaban algún tipo de energía en el entorno Mar Negro-Mar Caspio. Se descubrieron al oeste de Kazajstán nuevos yacimientos -mientras la población estaba aposentada en el este-. En 1980 la Unión Soviética era el mayor productor mundial, con doce millones de barriles diarios, 600 millones de toneladas. Los soviéticos podrían producir el 10% del total de crudo mundial. Construyeron de acuerdo con estos recursos una red de 84.000 km de oleoductos, Interconectando con distancias de 1.500 a 2.000 km los yacimientos y los puntos de distribución. A diferencia de los Estados Unidos, donde las distancias suelen ser menores a 500 km, desde esa red y otras terminales secundarias se podían exportar 90 millones de toneladas en los años 80. Tras la disolución de la Unión Soviética en 1991, una nueva compañía fue creada para gestionar los 50.000 Km. de conductos que continuaban aún funcionando en la Federación Rusa. Pero ni Azerbaiyán ni Kazajstán se vieron incluidos en la nueva configuración, si bien aportaban producciones sensibles a la economía rusa que, por los problemas políticos y económicos sobrevenidos en los años 80, exportó sólo el 20% de toda su producción.

En 1994 Azerbaiyán concluye acuerdos con 19 firmas internacionales conformadas en nueve consorcios, el llamado "Contrato del Siglo ". BP y ARCO Atlantic Richfield se hacen con el gran contrato de producción y distribución de crudos con desplazamiento de Lukoil y Transneft. El golpe de estado que desplaza a Elchibey, e instaura a Aliev, no puede estar ajeno a esta cuestión. El 34% lo toma BP, mientras SOCAR –el consocio azerí- se queda con un 10 %, aunque el gobierno percibe suculentas tasas por la explotación. De esta manera se convierte en uno de los veinte primeros estados productores de petróleo del mundo. La solución de hacer salir este petróleo hacia Turquía evitando el territorio ruso no puede sino incomodar a Moscú, tanto más cuanto ha conseguido asociarse a Kazajstán, y presiona en Washington para conseguir construir el eje transversal por el que circulará crudo y gas, permitiendo a los americanos reducir su dependencia de Rusia y su red de oleoductos. Azerbaiyán es miembro de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI). En 2006, en Malasia, no duda en condenar a Israel haciendo caso omiso de la negociación con Tel Aviv para suministrar petróleo a través de la construcción de un oleoducto que uniría el Mediterráneo con el Mar Rojo a partir del 2020. En 1998, de hecho, había propuesto la fórmula de un estado común.

En 1999 el diálogo bilateral es la única solución para la secesión de Karabaj, dado el estado en que se encuentra la resolución de este conflicto. Armenia evacuaría los territorios ocupados en su ofensiva, pero guardaría el control de la puerta de Lachin por la que los refugiados podrían entrar sin problemas en el territorio bajo protección, siempre y cuando el ejército armenio no tuviese acceso al enclave. Se trata de un compromiso obtenido el 18 y 19 de noviembre de 1999 en la Cumbre de la OSCE en Estambul. El presidente Clinton lo apoya, con Ter Petrosian lanzando el proyecto "Oleoducto de la Paz". Petrosián es apartado y el primer ministro Sarkisian, que promovía una apertura de la frontera turca, es asesinado. El *lobby* armenio americano logra que el Congreso paralice un eventual financiación del ferrocarril Bakú-Tbilisi -Akhalkalaki-Kars- porque aísla a Armenia, bastando reactivar la línea de Gumri-Kars a los mismos efectos. Turcos, georgianos y azeríes se dirigen al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) para financiar una línea Bakú-Kars que es finalmente desaprobada por la comisaria Benita Ferrero-Waldner.

Los armenios no gustan del entendimiento ruso-americano para suavizar a Turquía, y el presidente Kocharian y su ministro de exteriores Sarkisian siguen apostando por un eje Moscú-Teherán que les mantenga dentro de la comunidad de recursos hidroeléctricos, ésta a su vez dentro de una comunidad euroasiática, sin necesidad de fuerzas de interposición. En Azerbaiyán el modelo turco de Kemal Ataturk ha estado siempre presente a través del El, Partido de la

Independencia Nacional, que logra un importante crecimiento y presencia internacional por encima de los intereses particulares de los conservadores islamistas.

En 1996 Rusia da ciertos pasos en política exterior intentando volver a encontrar el papel de gran potencia. Replantea su planificación interior y exterior, así como las relaciones con el extranjero próximo. Firma con Kazajstán un acuerdo en 1996 para un oleoducto, después un acuerdo con Azerbaiyán en 1996 y con Turquía en 1997. Continúa su alianza con Armenia que protege a los armenios de Nagorno Karabaj. Armenia asegura su fidelidad, pero no se une a la alianza Bielorrusia-Rusia de 1997. Rusia había conseguido acuerdos con Armenia y Georgia en 1995 para mantener cuatro bases en Georgia y dos en Armenia durante 20 años. Ante la crisis financiera de 1998, y la impotencia política de Moscú en la crisis de 1999, en que Rusia se ve obligada a dejar desamparado a su aliado serbio, Yeltsin, reelegido en 1996, anuncia democratización y mercado libre, pero establece la CEI como arena para el debate caucásico y energético. En la cumbre de Estambul de 1999 Clinton consigue de Yeltsin el compromiso de cerrar las bases de Gudauta, Viciani, Alkhalkalaki y Batumi, como reclaman Georgia y Azerbaiyán; ello implica aceptar su ausencia en Adzharia y Abjasia. En el año 2001 se constituye una fuerza de acción rápida dentro del tratado de seguridad colectiva de la CEI con ausencia de Georgia y los bálticos. Paralelamente se conforma una comunidad económica euroasiática, embrión de una zona de libre comercio en donde Armenia ya figura como observador.

Estados Unidos por su parte fomenta un partenariado Euro-Atlántico con la CEI con exclusión de Rusia. Firma con Kazajstán en 1996 la cooperación para construir el oleoducto Tenguiz-Novorossiysk, y otro en 1997 con Azerbaiyán para la ruta Bakú–Novorosiysk. También media con Turquía para el gaseoducto Blue Stream bajo el mar. En su estrategia por el control de las riquezas del Mar Negro y del Mar Caspio, los americanos lanzan la iniciativa de formar una flota naval mixta contra el terrorismo, droga y tráficos ilícitos, sumando a Bulgaria, Georgia, Rumania y Turquía; en el Mar Caspio se planea una *Caspian Guard* con Azerbaiyán y Kazajstán. Moscú responde con un refuerzo de la cooperación en el marco del Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI. La doctrina Ivanov ponía el territorio cubierto por el tratado al abrigo de ataques preventivos, y en 2004 constituyó una flota mixta, KASFOR en el Caspio frente a la *Caspian Guard*.

La Millenium Foundation está detrás de las primaveras georgiana y armenia, y presente en Azerbaiyán. Putin va a animar un eje Moscú-Erevan-Teherán, aunque al tiempo acepta la división del Caspio en cinco zonas desiguales, pactando con Kazajstán en 2003 una distribución de

explotaciones con ausencia de Irán y Turkmenistán. Tampoco se opone a la conexión Bakú-Ceyhan, aunque defiende la conexión *South Stream*.

En 2006 Kazajstán alcanzó con Azerbaiyán un acuerdo para interconectar la explotación de yacimientos petrolíferos del BTC con buques tanque, y la de los gasíferos del BTE con un gaseoducto submarino. La administración Bush tras el 9/11 consigue realizar las primeras maniobras OTAN con efectivos del Cáucaso en 2001, en el marco del programa encaminado a garantizar la vigilancia de fronteras de Armenia.

En Armenia, Petrosián, entre 1991 y 1998, se distanció del victimismo y se adaptó al mundo de la coexistencia con Rusia y Turquía. Su sucesor, Kotcharian, admite en 2002 la "compatibilidad" entre la fidelidad a la CEI y la cooperación con los estados no-miembros. Putin entrega baterías de misiles S-300 y mantiene bases en su territorio. Armenia, según el concepto de Kotcharian, manejaría un esquema estratégico "3+3+2" (Georgia-Azerbaiyán-Armenia en círculo próximo + Armenia-Turquía-Irán + EE.UU.-Rusia). Naturalmente Rusia no acepta estas composiciones teoréticas.

La diáspora tiene importancia singular. Se ha constituido un sentido de nacionalidad más allá del territorio, los armenios aremedahai se expresan en dialecto occidental y se sienten afines a la imagen de la Armenia rural. Para los arevelahai, o (también haiastantsi) caucásicos, iraníes, "los hermanitos" que proceden de la diáspora del genocidio, conservan el dialecto oriental y un recuerdo o presencia nacional más intelectualizado. La emigración reciente de los armenios entre 1992 y 2000 encuentra dificultades en su integración y comprensión con la diáspora occidental histórica. Los que se fueron no saben reintegrarse. Hay una fisura entre idealistas realistas y transnacionales. El caso fue sintomático cuando el metropolita "católico" armenio pidió ayuda contra la intervención americana en Irak. Se exige el reconocimiento del genocidio por parte de Turquía, que desde América parece *outdated*. Cuatro *lobbies* importantes actúan tradicionalmente en el entorno de la causa armenia:

-El Fondo Armenio (FA), organización mundial con base en Francia, cuenta con el que fue ministro de asuntos exteriores Kocharián y pretende la modernización de infraestructuras: ha contribuido a la financiación de la "carretera de la vida" entre Erevan y Stepanokert.

-La Organización Mundial de los Armenios (OMA), creada en 2003 en un congreso inaugurado por el presidente Kocharián. Intenta agrupar la comunidad armenia en Rusia. Cuenta con 27 comunidades asociadas en estados diferentes. La doble ciudadanía podría ayudar a los armenios

en caso de conflicto, teniendo en cuenta que medio millón de ciudadanos armenios están establecidos en Rusia.

-Armenian National Community (ANC), tradicional, presente en Djavatia, Georgia, fruto inicial de un cisma religioso entre la sede del metropolita de Smiadzin y el de Georgia. Preconiza la Gran Armenia y en el pasado actuó. Tiene *lobby* en los parlamentos de Siria, Líbano, Irán y Canadá. Adheridos a la Internacional Socialista, rehúsa el compromiso con Turquía, pero ha renunciado a la violencia recientemente tras actos terroristas en el pasado. En Europa está en contacto con el Grupo de Solidaridad Franco Armenio. Está representado por personalidades próximas al Consejo de Europa.

-La Asamblea Americana de Armenia (AAA), creada en 1972, tiene apoyos tan singulares como el del presidente de la Metro Goldwyn Mayer. Cuenta en Estados Unidos y en Francia con dos grupos parlamentarios de amistad muy importantes: 163 congresistas americanos, y un apoyo en créditos de 200 millones de dólares para cinco años en el marco "Corporación para el cambio de milenio".

**LA ENERGIA Y LA GEOPOLÍTICA**

Los oleoductos BTS y BTC se abren en 2004 y 2006; el gaseoducto BTE se hará en 2007. En la cumbre ruso-americana del 2005, en Bratislava, el Cáucaso Sur entra en la agenda de problemas e incomprensiones. Cheney, en un foro en Vilnius, en 2006, sobre la "comunidad de opción por la democracia Mar Báltico-Mar Caspio-Mar Negro", no vacila en afirmar que se ha declarado una nueva guerra fría, con la diferencia de que las líneas de frente se han desplazado. Desde 2005 no hay fluidez en el entendimiento de Rusia con la UE. Europa es ahora el principal cliente del Cáucaso sur. El proyecto Nabucco, emprendido en 2006, previendo transporte de gas kazajo y azerí, está estancado, en cuanto el flujo no es justificativo, y tanto Rusia como EE.UU no lo apoyan. Consecuencia de la reciente "guerra de sanciones" a raíz de los asuntos en Crimea y Ucrania son las presiones americanas y europeas sobre Bulgaria, que parecen acabar de deshacer el proyecto ruso South Stream, que habría puesto en Barna un flujo de gas ruso para distribución en Europa. Ahora Moscú contempla abierta la opción de Turquía.

El BTC supone cifras de 50M toneladas de capacidad y 5.000 millones $ de costo. Significará la salida del producto del "segundo Golfo", como lo denominó el Secretario de Estado Baker, y así fascinó a Strobe Talbot en los tiempos de Clinton, cuando intereses petroleros rusos propusieron a Tbilisi la compra del tramo que atraviesa Georgia. Un diámetro de 46 pulgadas conduce un millón de barriles diarios, 50 M toneladas al año. El tema desborda las cifras y, dada la rigidez,

opacidad y estructuras oligopolísticas presentes, es profundamente político, tanto que es estratégico, e inevitablemente entra en la confrontación de las potencias en un "Gran Juego" en el que el objetivo de partida de EE.UU. no es prevenir, sino eliminar el control ruso. El oleoducto pasa a través de regiones de enorme inestabilidad política y disturbios sociales. En un momento dado de la sección azerí pasa a 10 kilómetros de la región fronteriza en disputa entre Azerbaiyán y Armenia, que causó terribles guerras étnicas en la década de 1990. En Georgia el gasoducto pasará por el valle de Pankisi, el hogar de las fuerzas chechenas. La sección turca pasa a través de su región sureste, donde vive la minoría kurda.

La estructura *South Corridor* actualmente incluye dos haces de tuberías separadas. Ambos comienzan desde Turkmenistán a través del "*Trans-Caspian Pipeline '(White Stream)*, enlace en la expandida Sur del Cáucaso Pipeline (SCP). A continuación se divide en dos troncos que proporcionarán dos puntos de entrada en el mercado energético de la UE -uno a través de Turquía de TANAP y el "*Trans Adriátic Pipeline* (TAP), y el otro a través del *White Stream*- y se bifurcará de la existente variante sur del Cáucaso Pipeline (SCP) en Borjomi, Georgia. A partir de ahí va hacia el oeste, a una nueva estación de compresión en la costa de Georgia del Mar Negro en la que se comprime el gas a alta presión y, es llevado a través del Mar Negro, en profundidades de hasta 2.000 metros de profundidad, a Constanza, en Rumania.

El proyecto de gasoducto *White Stream* es un "proyecto de interés común" de la UE. La diversificación interna dentro del corredor meridional del gas está destinada a mitigar los riesgos asociados con el monopolio sobre el flujo de gas por un solo país de tránsito (en este caso, Turquía, que además de gas de Azerbaiyán pronto se convertirá también en un conductor de gas desde Irak, Irán, Rusia, y otras fuentes) que podrían desalentar deseadas inversiones a gran escala.

El Acuerdo de Partenariado de Rusia con la UE se combinó con un protocolo de junio de 2006 para la construcción de NABUCCO (Turquía-Bulgaria-Rumania-Hungría-Austria). El 14 de octubre de 2013 fue incluido en la lista renovada de proyectos de infraestructura energética clave. Estos proyectos también se convierten automáticamente en beneficiarios del 'Plan Junker de Inversión' de 2014, un tercio de los cuales (alrededor de € 100 mil millones) está previsto para ser utilizado para las inversiones relacionadas con la energía.

En 1999 el Congreso de EE.UU., durante la administración Clinton, adoptó una *Silk Road Strategy*, revisada posteriormente con un ambicioso plan de desarrollo de inversiones y su defensa.

Simultáneamente la UE aborda un Acuerdo de Partenariado y Cooperación. La Política Europea de Vecindad (APC) fue creada en 2003 como nuevo modelo de asociación política y económica para los dieciséis vecinos inmediatos de una UE que iba acoger a nueve socios en 2004. En base al artículo 8 del Tratado de la Unión Europea (TUE), su propósito es "establecer prosperidad y buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por relaciones estrechas de cooperación".

Para desarrollarlo sobre las experiencias de la *European Neighbourhood and Partneship Instrument* (ENP), se ha dotado una iniciativa ENI que instrumentaba, para 2014-15, 15 mil millones de euros basados en *twinnings* (sobre flexible) y *umbrellas* (condicionados a objetivos). La Política de Vecindad, que se armoniza con la política hacia el Mediterráneo, distribuye fondos en proporción 2/3 Sur, 1/3 Este. Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán y Ucrania vienen siendo sus beneficiarios. Pero sin que ello pase a ser antesala de la integración en la Unión. Estos países han pasado a constituir la Asociación Oriental con Cumbres en Praga (2009), Varsovia (2011), Vilna (2013), Riga (2015), cumbres, todas, de talante político, pero en las que está latente la distribución estratégica de la energía.

De esta manera cobran impulso el fomento de vías de comunicación y abastecimiento. Las Rutas de Transporte y Comunicación (TRACECA) surgieron de la idea de la Gran Ruta de la Seda (el canal tradicional de comunicación de Eurasia en la antigüedad). Incluye puertos georgianos y turcos en el Mar Negro (Poti, Batumi, y Ceyhan), los ferrocarriles de Georgia y Azerbaiyán, el oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan, líneas de ferry que conectan Turkmenistán y Kazajstán con Azerbaiyán a través del Mar Caspio (Turkmenbashi-Bakú; Aktau-Bakú), ferrocarriles y carreteras que se están construyendo en Turkmenistán, Uzbekistán, Kirguistán, Kazajstán y China, así como terminales del Pacífico chino, partes estratégicamente importantes de la mega-banda de fluctuación.

**LOS TEÓRICOS DE ESTRATEGIAS**

Los profesores de geoestrategia nos van a preguntar si estamos en el escenario de la *Rimland*, de Spykman, o el *inner crescent* de Mackinder: "quien lo controla dirige Eurasia"; "quien dirige Eurasia, dirige el mundo". Por eso explica Kissinger en su *Diplomacy* que el predominio de una sola potencia sobre una de las dos grandes esferas eurásicas ofrecería una buena definición de peligro estratégico para América, con o sin guerra fría.

Ahí están las estrategias derivadas de la guerra fría, *containment*, o luego *Roll back* de Reagan, que Clinton reemplazará por *democratic enlargement,* al fin de la URSS, ante los nuevos

esfuerzos de concertación de las unidades políticas resultantes. Bush adoptará una nueva estrategia, *train and equip,* en la *Silk road strategy*. Obama nos lega su intento *Perezagrusca, reset*, con su Secretaria de Estado Hillary Clinton.

**CONCLUSIONES**

Los recursos energéticos del Caspio y los oleoductos estratégicos que atraviesan la región tienen un impacto crucial en el marco de la seguridad compleja del Cáucaso meridional. Situado en la zona geoestratégica única entre la UE, Rusia, Asia Central y Oriente Medio, el Cáucaso del Sur representa un corredor de tránsito clave de los recursos energéticos entre la cuenca del Caspio y los mercados de consumo occidentales. Durante la era soviética las reservas de energía y las redes de tuberías se estructuraron con el fin de vincular a todos los países ricos en energía a Rusia. La desaparición de la Unión Soviética abrió la región a los actores externos, permitiendo a las empresas extranjeras invertir en la explotación de las reservas de energía y la construcción de rutas de oleoductos alternativas para el transporte de gas y petróleo de la región a los mercados internacionales lucrativos.

Pero está demostrado que las reservas de energía de la cuenca del Caspio son modestas en comparación con los volúmenes de energía enormes en el Medio Oriente, y de hecho, están también muy por debajo de los niveles que se sugirieron a principios de 1990. Pero para los compradores occidentales representan la oportunidad de diversificar las importaciones de energía lejos de la distribución monopolista de Oriente Medio y Rusia.

Actualmente la región se basa en dos conductos principales: el oleoducto BTC, que va desde Bakú (Azerbaiyán), a través de Cáucaso, vía Tbilisi (Georgia) a Ceyhan (Turquía), y es el principal oleoducto de exportación; y el BTE, que va desde Bakú a través de Tbilisi a Erzurum (Turquía), que es el principal gaseoducto de exportación.

Aunque otros conductos de exportación importantes van desde Bakú a Novorossiisk (Rusia) y Supsa (Georgia), ambos fueron construidos para la producción temprana de Azerbaiyán y sólo tienen una pequeña capacidad. Además, hay dos tuberías de importación que incorporan gas a la región del sur: la tubería del Norte-Sur, que se origina en Rusia, y el gasoducto Irán-Armenia.

Aparte del de Bakú-Novorossiysk y los oleoductos Bakú-Supsa, en 1994 la compañía petrolera estatal de Azerbaiyán (SOCAR) firmó un contrato de producción de 30 años, y de 7,4 mil millones de dólares, con un consorcio de las principales compañías petroleras internacionales, *Azerbaiyán Internacional Operating Company* (AIOC), que llegó a ser conocido como *century deal*. Este contrato hizo de Azerbaiyán un proveedor global de energía y abrió el sector

energético azerí a las principales compañías petroleras internacionales que hicieron multimillonarias inversiones. La perspectiva de la riqueza del petróleo y la inversión extranjera que resultó de este acuerdo se convirtió en un factor estabilizador importante que contribuye a la congelación de la región de Nagorno-Karabaj.

Desde el primer momento el contrato provocó un amplio debate en torno a las posibles opciones para el transporte de petróleo y gas de Azerbaiyán y se convirtió en un tema controvertido para los actores globales, así como regionales e interregionales del Cáucaso. Durante el período soviético se habían llevado a cabo grandes proyectos de petróleo en los campos de energía de Azerbaiyán y se utilizan tuberías preexistentes que atraviesan Rusia. Desde el punto de vista comercial, apoyarse en las tuberías existentes para los nuevos proyectos habría sido más factible, ya que las pequeñas modificaciones, o añadido de nuevos sectores, habrían costado menos que construir totalmente una nueva tubería. Sin embargo, el consorcio AIOC se mostró reacio a optar sólo por la elección económica existente. Se adoptó un enfoque "múltiples tuberías", destinado a reducir la posición de Rusia como país de tránsito de los suministros de energía. En última instancia, se decidió bombear el crudo de Azerbaiyán en dos direcciones: a través de conducciones de exportación ruta del norte y oeste.

En 1996 Azerbaiyán firmó un acuerdo intergubernamental con Rusia para construir el oleoducto Bakú-Novorossiisk para el transporte, desde Azerbaiyán, de petróleo de Bakú al puerto ruso del Mar Negro de Novorossiisk, que alberga una enorme terminal de petróleo. La tubería, de 1.347 km de longitud, comenzó sus operaciones en diciembre de 1997, con una capacidad total de 100.000 barriles de petróleo por día. No obstante, la viabilidad comercial de la tubería, la ruta norte, no era una opción fiable, en la medida que pasa a través del Cáucaso del Norte, donde la guerra de Chechenia se inició en 1994 y donde las actividades militares y terroristas han continuado desde entonces.

De ahí surge la necesidad de una línea alternativa para exportar crudo azerí. A pesar de las diversas presiones de Rusia para hacer del oleoducto del norte la ruta única para el transporte de petróleo azerí, en 1995, la AIOC anuncia su intención de utilizar una segunda ruta del gasoducto, el oleoducto Bakú-Supsa, con capacidad para transportar 120.000 barriles de petróleo por día. La tubería (917 km de largo) se extiende desde Bakú a la costa del Mar Negro de Georgia, en Supsa. El oleoducto comenzó sus operaciones en 1999, exactamente en el mismo momento en que Rusia cerró la línea Bakú-Novorossiysk debido a las operaciones militares activas en Chechenia.

En el nuevo entorno geopolítico de la década de 1990 Rusia no tenía la solidez política o económica suficiente para imponer su voluntad, ni contaba con poder para obligar a Azerbaiyán a exportar sus suministros de energía exclusivamente a través del sistema de oleoductos de Rusia. Es más, tanto los actores mundiales como interregionales comenzaron a participar activamente en el proceso de utilización de la energía del Caspio y a mantener una posición equilibrada con Rusia para controlar las rutas de exportación.

El oleoducto Bakú-Supsa marcó el comienzo de la reorientación de las exportaciones de energía de Azerbaiyán lejos de Rusia y creó la primera ruta alternativa sin pasar por territorio ruso para las exportaciones de energía del Caspio. Sin embargo, con su pequeña capacidad, el oleoducto, que había sido diseñado para llevar sólo el petróleo "temprano", no pudo traer ningún cambio sustancial en las dimensiones de potencia y seguridad en la región.

El gasoducto Irán-Armenia, que buscó principalmente servir como fuente de energía alternativa para Armenia y reducir su dependencia del suministro de gas ruso, de hecho comenzó a operar bajo el control de la compañía rusa Gazprom. El acuerdo sobre la construcción de tuberías, que había sido firmado a principios de 1992, se puso en práctica sólo 12 años más tarde. La primera sección de la tubería, abierta en 2007, va desde la ciudad iraní de Tabriz, a través de la ciudad fronteriza de Meghri, a Kajaran, en Armenia. Tiene sólo 142 kilómetros de largo, con una pequeña capacidad de 2,3 millones de metros cúbicos de gas al año. Según el acuerdo, la mayor parte del gas iraní se utiliza para la central armenia de Hrazdan y la electricidad producida allí se exporta de nuevo a Irán. Inicialmente, los planificadores querían construir una tubería con el doble de capacidad de la tubería existente. Como resultado, la tubería habría convertido a Irán no sólo en un proveedor de energía importante para la región del Cáucaso, sino también habría permitido llevar gas a los mercados europeos, compitiendo así con el suministro monopolizador de energía de Rusia. Para la construcción de la tubería, Gazprom ha invertido 200 millones de dólares en el proyecto, también ha comprado la sección de la tubería que atraviesa el territorio de Armenia a través de la empresa ArmRosGaz (propiedad en un 45% por Gazprom, el 10% de Itera y el resto por el ministerio de energía armenio). Como resultado, la única alternativa plausible a los suministros energéticos rusos para Armenia estuvo bajo control de Gazprom.

La construcción de los oleoductos Bakú-Tbilisi-Erzurum (BTE) y Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC) introdujo cambios significativos en la situación del sur del Cáucaso, cambiando la relación entre los actores externos.

El oleoducto BTC es probablemente uno de los más controvertidos y politizados de los tiempos modernos. Es el segundo más largo (1.768 kilómetros) y uno de los oleoductos más caros del

mundo, costando 4,6 mil millones de dólares. El oleoducto comenzó a operar en julio de 2006 y su capacidad es de 1 millón de barriles de petróleo por día. Se inicia desde el campo de petróleo de Azerbaiyán, Azeri-Chirag-Guneshli, y se conecta al puerto mediterráneo turco de Ceyhan, de la vía Tbilisi, sin pasar por los estrechos de Turquía. En 2006 Kazajstán se comprometió a proporcionar al BTC un adicional de 53 millones de barriles de petróleo cada año.

Paralelamente al BTC discurre el gasoducto BTE (también conocido como el *South Caucasus Pipeline*), que transporta gas natural desde Shah Deniz, en Azerbaiyán, a través de Tbilisi, y enlaza con la red nacional de gasoductos de Turquía en Erzurum. El BTE es operativo desde diciembre de 2006 y tiene una capacidad total de 6 millones de metros cúbicos por año. La mayor parte del gas se exporta a Turquía, y sólo una pequeña cantidad se envía a Europa por una tubería de transporte a través de Grecia.

Los líderes occidentales consideran las tuberías de BTC y BTE uno de los proyectos más importantes del siglo XXI. En el caso de la UE, las tuberías sirven como un factor importante para el mantenimiento de su seguridad energética y son vistas como proyectos estratégicos que son críticos para los intereses de su seguridad. Son la única conexión de la cuenca del Caspio con el Mar Negro, y sirven como ruta de transporte clave para el suministro de energía del Caspio (sin pasar por Rusia e Irán) a los mercados occidentales. Además, la región ofrece acceso directo para fuerzas de operaciones aliadas en el Gran Oriente Medio y Asia Central. En este sentido, estos proyectos abrieron nuevas perspectivas para la participación de Estados Unidos en la región, mientras que la OTAN se convirtió en el principal garante de la seguridad de las tuberías. El Cáucaso del Sur, después de la desaparición de la Unión Soviética, es el cruce de las rutas estratégicas de suministro de energía, convirtiéndose la región, cada vez más, en clave estratégica mundial. Las nuevas conducciones marcan el fin del control monopolista de Rusia sobre las rutas de transporte de energía desde la región del Caspio y ayudaron, tanto a Azerbaiyán, como a Georgia, a alejarse de la esfera rusa de influencia. Los oleoductos ayudaron a fortalecer su autonomía política y económica, lo que les permite elegir su propia política exterior y la orientación de seguridad. Como resultado de ello se convirtieron en actores regionales significativos.

Mientras que el BTC y BTE reunieron con claridad los intereses estratégicos de la UE y de los EE.UU. para la región del Cáucaso, de por sí los proyectos no pueden ser descritos como "*peace pipelines*" que promueven la seguridad y la estabilidad en la región. De nuevo el papel de Azerbaiyán y Georgia ha incrementado las presiones de Rusia en la región, y es más obvio en su relación de Georgia.

Sin embargo, mientras que Georgia, después de la Revolución de las Rosas, ha dado pasos hacia el establecimiento de instituciones y normas democráticas, Azerbaiyán no ha introducido cambios. Su sistema político se basa en un régimen autoritario fuertemente centralizado, donde la independencia del país implica la supervivencia de su élite y sus políticas. La élite política autoritaria de Azerbaiyán utiliza los ingresos de la energía para modernizar su capacidad militar. Desde el año 2003 el gasto de defensa del país ha crecido de forma espectacular, los gastos militares anuales ascendieron a una quinta parte de los gastos generales del presupuesto estatal, lo que equivale a 3,12 mil millones de dólares. Esta suma es más que todo el presupuesto del Estado armenio.

Aunque es poco probable que otra guerra estalle sobre Nagorno-Karabaj, el crecimiento militar de Azerbaiyán podría ser simplemente un resorte para aumentar su prestigio en la estructura de seguridad volátil de la región, que crea un ambiente potencialmente desestabilizador. A este respecto, puede conducir a una escalada no planificada de las tensiones y las acciones preventivas por uno u otro lado.

Los esfuerzos de Azerbaiyán para aislar Armenia de los proyectos regionales, debilitando así el país desde el punto de vista de vista económico, han tenido éxito. Armenia, como consecuencia del no resuelto conflicto de Nagorno Karabaj, ha quedado fuera de estos grandes proyectos energéticos regionales. En su consumo de energía es dependiente de los suministros de gas ruso, mientras que la única ruta de exportación de energía, el gasoducto Irán-Armenia, opera bajo el control de Gazprom. Sin embargo, en Armenia las rutas de exportación de energía no se ven ligadas a la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj. Como se ha demostrado, los suministros de energía y las opciones de rutas de exportación de energía están estrechamente vinculados con la interacción de las dimensiones de seguridad.

Mientras que los principales oleoductos de exportación podrían haber servido como proyectos estratégicos de "paz" por el bien de los actores regionales, en su lugar tienen el potencial para crear líneas divisorias y catalizar la falta de armonía entre los Estados participantes y por lo tanto exacerbar inseguridades regionales.

Es esencial para la seguridad regional que las reservas de energía y las rutas de suministro se utilicen adecuadamente. Al mismo tiempo, los imperativos básicos de la seguridad regional son de naturaleza política y dependen en gran medida del establecimiento de instituciones democráticas, la gobernabilidad legítima y el estado de derecho.

**BIBLIOGRAFÍA**

Nicole Gnesotto y otros. 2003. "Le Sud Caucase: un défi pour la UE", *Cahiers de Chaillot* 65. París: Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea.

Rafael Kandiyoti. 2008. *Pipelines*. Londres: Tauris.

Charles King. 2004. *The Black Sea: A History*. Oxford: Oxford University Press.

Gaïdz Minassian. 2007. *Caucase du Sud la nouvelle guerre froide*. París: Autrement.

Julien Zarifian. 2012. *Les Etats Unis au Sud Caucase post-soviétique.* París: L´Harmattan.

# EL ROL DE LA SEGURIDAD EN EL DISCURSO DEL GOBIERNO BRITÁNICO TRAS EL BREXIT: ALIANZAS, AMENAZAS Y ESCENARIOS PRIORITARIOS

***DR. ALFREDO CRESPO ALCÁZAR***

## NOTA BIOGRÁFICA

Alfredo Crespo Alcázar es Doctor por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (sobresaliente cum laude por unanimidad). profesor-colaborador en el Master Universitario en Relaciones Internacionales (Universidad Antonio de Nebrija). Licenciado en Ciencias Políticas (UNED) y en Ciencias de la Información (UCM). Autor de la obra *Cameron. Tras la senda de Churchill y Thatcher* (Editada por Siníndice, 2011). Vicepresidente 2º de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD).

*"Cuando el interés nacional y el de la Comunidad coincidan, entonces la acción común es de sentido común. Pero en ninguna circunstancia, un gobierno nacional renunciará a nuestro derecho nacional a tomar las decisiones cruciales que afecten a nuestra seguridad, a nuestra política exterior y a nuestra defensa. Siempre antepondré los intereses de mi país a cualquier acuerdo".*[1]

John Major, 1991

**INTRODUCCIÓN**

En la presente comunicación privilegiaremos como actor fundamental de una manera general al Partido Conservador británico y de un modo más particular, al actual gobierno *tory*.[2] Esto obedece a varias razones, sobresaliendo dos de ellas. Por un lado, ha sido el gobierno presidido por David Cameron (2010-2016) el que convocó el referendo *in vs out* celebrado el pasado 23 de junio, cumpliendo de esta manera la promesa efectuada en enero de 2013,[3] cuyo resultado arrojó la victoria de quienes defendían el abandono de la Unión Europea, si bien por estrecho margen. Por otro lado, la trayectoria histórica del Partido Conservador, en particular la iniciada tras el final de la Segunda Guerra Mundial, refleja una visión mayoritaria que rechaza cualquier iniciativa tendente a crear una defensa europea autónoma e independiente de la OTAN,[4] considerándose a esta organización la garante del binomio estabilidad-seguridad del que viene disfrutando Europa Occidental desde 1945.[5]

Esta idea ya se observó de manera notable en el punto de vista del gobierno de Winston Churchill (1951-1955) hacia la propuesta de creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED) o durante el último ejecutivo presidido por Margaret Thatcher (1987-1990). En congruencia con

[1] MAJOR, John: "*Leader´s speech, 1991*". http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-archive.htm?speech=137. Consultado el 12 de febrero de 2017.
[2] *Tory* es el apelativo con que se conoce en Reino Unido a quienes forman parte o apoyan al Partido Conservador. En ningún caso es un término con connotaciones despectivas o peyorativas. De hecho, es recurrente encontrar en la prensa o en estudios académicos, expresiones del tipo "Tory Party" para referirse al Partido Conservador. Nosotros lo emplearemos a lo largo de la presente comunicación con la finalidad reseñada: aludir a miembros o simpatizantes del Partido Conservador, tanto en singular, como en plural (*tories*).
[3] CAMERON, David: *"EU speech at Bloomberg"*, 23 de enero de 2013. https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg. Consultado el 12 de febrero de 2017.
[4] Como excepción a este punto de vista, véase por ejemplo el de uno de los políticos *tories* con credenciales más eurófilas, Chris Patten, para quien la UE debía avanzar en una agenda en la cual las cuestiones de seguridad tuvieran mayor peso y protagonismo. Igualmente, sostenía que discutir si una defensa europea autónoma era compatible con la existencia de la OTAN, implicaba adentrarse en el terreno de los debates estériles.
PATTEN, Chris: "A security strategy for Europe", *Oxford Journal on Good Governance,* vol. 1, num. 1, julio de 2004, págs. 13-17. https://www.files.ethz.ch/isn/110306/OJGG_Vol_1_No_1.pdf.Consultado el 12 de febrero de 2017.
[5] ANCRAM, Michael: "A Britain worth fighting for" (Speech to Conservative Party Conference 2005), 5 de octubre de 2005. http://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speech/600242. Consultado el 12 de febrero de 2017.

este planteamiento durante la campaña que condujo al referendo de 23 de junio, la OTAN gozó de protagonismo, en particular aunque no sólo, entre los *tories* partidarios del Brexit[6] ya que durante el desarrollo de aquélla, la seguridad de Reino Unido ocupó un lugar fundamental.

Sin embargo, el resultado de la consulta no ha despejado los interrogantes que afectan a las cuestiones de seguridad (como tampoco lo ha hecho aún con respecto a los asuntos estrictamente comerciales y económicos), fenómeno que se ha observado en la prioridad concedida a aquéllas por la actual Primera Ministra, Theresa May, en sus diversas reuniones con países miembros de la Unión Europea, en particular con aquellos que han sufrido recientemente atentados terroristas (Francia, Alemania y Bélgica), o con representantes de las organizaciones internacionales de defensa, caso de Jens Stoltenberg (Secretario General de la OTAN).

Éste último, una vez consumado el Brexit, reflejó algunos hechos fundamentales. El principal de ellos, el compromiso histórico de los gobiernos británicos con la OTAN, apreciable en la actualidad en que es de los pocos miembros que aporta el 2% de su GDP al presupuesto de la citada organización.[7] De hecho, cabe señalar que si bien durante los sucesivos gobiernos de David Cameron (2010-2015 y 2015-2016) los *tories* incrementaron el distanciamiento con respecto a la Unión Europea, este fenómeno no se advirtió en lo relativo a la OTAN, poniendo en valor su rol y exigiendo tanto su modernización como la asunción de nuevas responsabilidades.[8]

Asimismo, derivado de las reuniones desarrolladas por Theresa May desde que accedió al cargo de Primera Ministra (julio de 2016), se ha desprendido una premisa fundamental que guiará el comportamiento futuro de Reino Unido, a la que también aludió David Cameron durante su etapa final al frente del gobierno británico. Dicha premisa se traduce en que Reino Unido, aun estando fuera de la Unión Europea, no dará la espalda a los problemas que afectan al "continente".[9]

---

[6] FOX, Liam: "We need NATO, not the EU". *Daily Mail,* 27 de febrero de 2016. http://www.dailymail.co.uk/debate/article-3467545/We-need-Nato-not-EU-former-minister-LIAM-FOX-tells-Remainians-claim-Putin-wants-quit-Europe.html. Consultado el 12 de febrero de 2017.
[7] STOLTENBERG, Jens: "*Keynote speech*", 25 de noviembre de 2016. http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_137882.htm. Consultado el 12 de febrero de 2017.
[8] CAMERON, David: "*NATO Summit Warsaw: PM´s press conference*", 9 de Julio de 2016. https://www.gov.uk/government/speeches/nato-summit-warsaw-pms-press-conference-9-july-2016. Consultado el 12 de febrero de 2017.
[9] MAY, Theresa: "*PM Commons Statement on the European Council*", 24 de octubre de 2016. https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-the-european-council-24-oct-2016. Consultado el 12 de febrero de 2017.

Al respecto, Boris Johnson (actual Ministro de Exteriores y uno de los referentes del Brexit) en fechas inmediatamente anteriores a la votación del 23 de junio sostuvo que "votar por el abandono no te convierte automáticamente en antieuropeo o xenófobo" ya que su país debería de estar "interesado en la UE pero no absorbido ni comprometido".[10] Por tanto, y en función de estas ideas expuestas entre otros por el aludido Boris Johnson, se debería fortalecer la cooperación de su país con Europa sobre unas bases estrictamente intergubernamentales ya que esto permitiría el desarrollo de todo el potencial británico como actor internacional, el cual se hallaba constreñido por los tratados comunitarios.[11]

Este argumento tampoco implica novedad alguna en lo que se refiere a las relaciones de Reino Unido con el proyecto de integración europea. Al respecto, enlaza con las ideas expuestas por Winston Churchill, en particular durante el periodo 1945-1951, cuando calificó como "socialismo insular" el desinterés con que el gobierno laborista de Clement Attlee afrontó las fases que condujeron a la creación de la Comunidad Europa del Carbón y del Acero (CECA).[12]

No obstante, las declaraciones de intenciones de May, Johnson y de otros partidarios del Brexit que actualmente forman parte del gabinete (como David Davis o Liam Fox) aluden a una suerte de nuevo inicio de la historia de Reino Unido,[13] cuando la realidad demuestra que en lo referente a las cuestiones de seguridad, el pasado inmediato al 23-J se mantiene vigente y no permite establecer una ruptura radical. En consecuencia, las palabras pronunciadas por David Cameron en 2006 resultan plenamente actuales: *"tenemos que hacer frente a la amenaza del fundamentalismo y del terrorismo. No podemos permitir que esa amenaza se esfume por sí sola. Debemos ser resolutivos a la hora de hacerla frente. Pero debemos actuar con juicio, mantener una visión equilibrada que refleje la realidad y buscar aliados que en última instancia nos ayuden a lograr la paz y la seguridad, en casa y en el exterior".*[14]

---

[10] "Statement from Boris Johnson", en VOTE LEAVE, TAKE CONTROL: *Why they are campaigning to Vote Leave and take back control,* págs. 6-11. 21 de febrero de 2016. https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/voteleave/pages/746/attachments/original/1456999674/VL_pocket_booklet_AW_SPR.pdf?1456999674. Consultado el 12 de febrero de 2017.

[11] JOHNSON, Boris: "*How British values help to make the world richer and safer*", 2 de octubre de 2016. http://press.conservatives.com/post/151242631480/johnson-how-british-values-help-to-make-the-world. Consultado el 12 de febrero de 2017.

[12] BECERRIL, Belén: *Winston S. Churchill. Europa unida. Dieciocho discursos y una carta*. Madrid: Encuentro, 2016, p. 142.

[13] DAVIS, David: "*Speech to the Conservative Party Conference 2016*", 2 de octubre de 2016. http://press.conservatives.com/post/151240065825/davis-speech-to-conservative-party-conference Consultado el 12 de febrero de 2017.

[14] CAMERON, David: "*Achieving lasting peace and security, at home and abroad*", 15 de agosto de 2006. http://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speech/600007. Consultado el 12 de febrero de 2017.

De hecho, en el discurso *tory*, en lo que a las amenazas para su seguridad se refiere, Rusia ocupa un lugar de privilegio personalizado en la figura de Vladimir Putin, en particular tras su política revisionista hacia el espacio ex soviético iniciada en 2008 (guerra contra Georgia) y continuada en 2014 (anexión ilegal de Crimea). Siria y el autodenominado Estado Islámico (DAESH) siguen siendo los escenarios de conflicto más importantes, sin olvidar las consecuencias derivadas de la inmigración ilegal.

**EL REFERENDO Y SU ENTORNO**

Como hemos señalado en los párrafos precedentes, el referendo celebrado en Reino Unido el pasado 23 de junio dio la victoria a los partidarios de abandonar la Unión Europea. Durante los meses previos, los defensores tanto del abandono (Brexit) como de la permanencia (*Remain*) esgrimieron una serie de argumentos para avalar sus respectivos puntos de vista en los cuales la seguridad y las amenazas a la misma ocuparon un lugar preferente, por encima incluso de las "tradicionales" cuestiones comerciales, económicas y constitucionales, aunque sin presentarlas como partes antagónicas sino conformando un todo.

En efecto, los partidarios del Brexit manejaron una serie de argumentos políticos, económicos y culturales sobre los cuales influyeron de manera sobresaliente y transversal las cuestiones relacionadas con la seguridad, reflejando en última instancia una concepción decimonónica de la soberanía que en la actualidad prima en el gobierno de Theresa May, identificando el *Brexit* con la recuperación de la independencia y el autogobierno de Reino Unido.[15]

Así, hechos cercanos al 23 de junio, como la crisis de los refugiados o los atentados ocurridos en Bruselas y París, sirvieron para que los *Brexiters* propusieran medidas tan contundentes como probablemente ineficaces, basadas esencialmente en el cierre de fronteras (británicas). Estas ideas, en un principio características del Partido Independiente del Reino Unido (UKIP), acabaron por influir notablemente en amplios sectores del Partido Conservador (agrupados por ejemplo en *Conservatives for Britain*) y, en menor medida, del Partido Laborista (*Labour Leave*).[16]

Consecuentemente, los *brexiters* vincularon el abandono de la UE con una mejora inmediata de la seguridad británica. En opinión de Michael Gove: *"Reino Unido tuvo el primer parlamento libre, aseguramos que nadie fuera detenido arbitrariamente, lideramos la abolición de la*

[15] *The Guardian,* 5 de octubre de 2016. https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/05/mays-conservative-party-conference-speech-key-points-analysed.Consultado el 12 de febrero de 2017.

[16] Sobre la influencia en el resultado del referendo, a su juicio decisiva, de los votantes laboristas del norte de Inglaterra, esto es, de la clase trabajadora, véase BROMUND, Theodore R.: *Britain is back.* Heritage Foundation, 1 de julio de 2016. http://www.heritage.org/global-politics/commentary/britain-back. Consultado el 12 de febrero de 2017.

*esclavitud y establecimos la educación gratis para todos. En contraste, la Unión Europea, a pesar del indudable idealismo de sus fundadores y de las buenas intenciones de muchos de sus líderes, ha fracasado en muchos frentes. El euro ha creado miseria para la gente más pobre de Europa. La regulación de la UE ha consolidado el desempleo masivo. Las políticas de inmigración de la UE han fomentado el tráfico de personas y han traído campos de refugiados a nuestras fronteras"*.[17]

En íntima relación con esta idea, los partidarios del Brexit mayoritariamente rechazaron los logros asociados al proceso de integración europea (paz, prosperidad y seguridad). Este argumento no era estrictamente novedoso pero recibió un revulsivo fundamental como consecuencia de la crisis del euro o los rescates a Irlanda, Portugal y Grecia. A modo de ejemplo de esta afirmación, sobresalen testimonios como los de Alan Sked (Profesor en la *London School of Economics*) y Gerald Howarth (subsecretario de defensa entre 2010 y 2012). Para el primero, formar parte de la CEE-UE había supuesto la aceptación de atributos con los que se define a un Estado (bandera, himno, instituciones), generando la pérdida de independencia y de soberanía para Reino Unido. Por tanto, del abandono sólo se podrían derivar repercusiones positivas (por ejemplo, el fortalecimiento comercial o que el gobierno fuese realmente responsable ante los electores).[18] En cuanto Howarth, vinculó las razones de su defensa del Brexit con la mejora de la seguridad británica.[19]

No obstante, los *brexiters* insistieron en el internacionalismo (británico), de tal manera que el abandono de la UE no implicaría el aislamiento del país. Por el contrario, Reino Unido seguiría siendo un actor global principal, debido a la fortaleza derivada de su entramado de relaciones internacionales y a su presencia protagonista en organizaciones como la OTAN, ONU, G7, G20 o el Fondo Monetario Internacional (FMI), como declaró Liam Fox en la entrevista concedida a *El Mundo*.[20] Por tanto, en el proyecto del Reino Unido post Brexit aparecía perfilado, lo que no suponía una novedad, el intergubernamentalismo como el elemento fundamental que guiará sus relaciones exteriores,[21] si bien como matiza Luis Moreno "pese a su gran peso específico en

---

[17] *The Independent,* 20 de febrero de 2016. http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-michael-goves-full-statement-on-why-he-is-backing-brexit-a6886221.html. Consultado el 12 de febrero de 2017.

[18] SKED, Alan: "*Why Britain really joined the EU and should now vote to leave it"*, 12 de mayo de 2016. http://www.cityam.com/240870/why-britain-really-joined-the-eu-and-should-now-vote-to-leave-it. Consultado el 12 de febrero de 2017.

[19] HOWARTH, Gerald: "*Join us to campaign for Brexit*", 11 de mayo de 2016. http://www.conwayfor.org/sir_gerald_howarth_mp_join_us_to_campaign_for_brexit. Consultado el 12 de febrero de 2017.

[20] *El Mundo,* 22 de mayo de 2016. http://www.elmundo.es/internacional/2016/05/22/57403775e5fdea514c8b4605.html. Consultado el 12 de febrero de 2017.

[21] JOHNSON, Boris: "*Beyond Brexit: a global Britain"*, 2 de diciembre de 2016. https://www.gov.uk/government/speeches/beyond-brexit-a-global-britain.Consultado el 12 de febrero de 2017.

el concierto internacional, el Reino Unido sería difícilmente reconocible en el momento presente como otro super-poder global a la par de China, pongamos por caso".[22]

Por su parte, los partidarios de permanecer en la UE asociaron a ésta con la estabilidad generada durante las décadas pasadas,[23] considerando que ese rol se mantendría inalterable en el futuro frente a las amenazas derivadas del radicalismo religioso o el cambio climático.[24] De una manera más particular, formar parte de la UE implicaría mayor seguridad para Reino Unido a través de la cooperación con el resto de Estados miembros, señalándose asuntos concretos (el terrorismo) y actores (Rusia) cuyas intenciones suscitaban (y siguen suscitando) una combinación de cautela y miedo. Finalmente, la presencia británica en la UE garantizaría el liderazgo de Reino Unido en los asuntos internacionales.

**¿Y TRAS EL 23 DE JUNIO?**

Consumada la victoria de los partidarios del abandono de la UE, las amenazas para la seguridad británica (y europea) son las mismas que antes del 23 de junio, resultando recurrente que el gobierno británico priorice Rusia, Siria y el DAESH. En consecuencia, el cambio fundamental tiene que ver con cómo va a articular Reino Unido sus alianzas para encarar dichas amenazas, las cuales tampoco deben ser consideradas a modo de compartimentos estanco, como demuestra el binomio Rusia-Siria. Al respecto, Philip Hammond afirmaba lo siguiente en febrero de 2016, cuando ocupaba el cargo de Ministro de Exteriores (ahora lo es de Economía): "los rusos dicen hablemos y entonces ellos hablan, hablan y hablan. El problema con los rusos es que mientras ellos hablan, bombardean y apoyan a Al Assad. Los rusos dicen que quieren destruir el DAESH pero ellos no están bombardeando al DAESH; ellos están bombardeando a la oposición moderada".[25]

---

[22] MORENO FERNÁDEZ, Luis: *Europa sin Estados. Unión política en el (des)orden global,* Madrid: Catarata, 2014, p. 74.

[23] CARMICHAEL, Neil: "UK economic productivity: Why the European Union matters", en VV.AA: *The UK and the EU: making Britain stronger,* Conservative European Mainstream, septiembre de 2015, págs. 15-18. http://www.europeanmainstream.org.uk/wp-content/uploads/2015/08/CEM-FINAL.pdf.Consultado el 12 de febrero de 2017.

[24] JOHNSON, Alan: "*Britain´s place in Europe. Why the future lies in the EU*" (Speech to Chatham House), 20 de octubre de 2015. https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/Chatham%20House%20-%20Speech.pdf.Consultado el 12 de febrero de 2017.

[25] *The Guardian,* 2 de febrero de 2016. https://www.theguardian.com/world/2016/feb/02/putin-strengthening-isis-syria-uk-foreign-secretary-philip-hammond-russia;; véase también la alocución de Boris Johnson en la Conferencia Anual del Partido Conservador de 2016, en la cual insistió en lo negativo de la intervención de Rusia en Siria. JOHNSON, Boris: "How British values help to make the world richer and safer", 2 de octubre de 2016. http://press.conservatives.com/post/151242631480/johnson-how-british-values-help-to-make-the-world. Consultados el 12 de febrero de 2017.

Con todo ello, la OTAN será una de las organizaciones a través de las cuales Reino Unido canalice sus relaciones exteriores. Sin embargo, en la OTAN en la actualidad existen numerosos escenarios que preocupan a sus integrantes, de tal manera que no puede establecerse una agenda única, sino que ésta varía en función de las prioridades de sus miembros. En este sentido, la cautela que muestra Reino Unido hacia Rusia, no la comparte de igual modo España o Alemania.

Cabe afirmar, anticipándonos a los hechos, que en el discurso *tory* la OTAN retendrá (e incluso aumentará) la calificación de principal organización al servicio de la seguridad occidental. Una de las razones de ello alude a la misma naturaleza y características de la OTAN como organización regida por parámetros estrictamente intergubernamentales.

En íntima relación con la idea anterior, en el imaginario del Partido Conservador británico ha predominado una visión que alude al binomio debilidad/incapacidad de "Europa" para garantizar su propia seguridad. En este sentido, la historia ha dado la razón a los *tories*, como demostró por ejemplo la necesaria y obligatoria intervención de Estados Unidos y la OTAN en Balcanes durante la década de los noventa. Junto a ello, los *tories* siempre han subrayado que la creación de una defensa europea autónoma supone una innecesaria reduplicación de estructuras lo que en última instancia implica, a su juicio, una amenaza para la supervivencia y eficacia de la OTAN.[26] Como síntesis de estas ideas, Liam Fox afirmó en 2008 una idea que hoy monopoliza el discurso tory: "la seguridad que América ofrece a Europa es una necesidad no un lujo. El objetivo de cualquier gobierno británico debería ser asegurar que la OTAN retiene su primacía en lo relativo a la seguridad europea (…) Gran Bretaña no puede tener dos grandes amigos. Es tiempo de decidir". [27]

**CONCLUSIONES**

El Brexit ha sido el gran exponente de la crisis por la que transita la UE desde cuando menos 2008, una crisis que ciertos sectores académicos y políticos, algunos estrechamente vinculados al Partido Conservador, han definido como ejemplo del "carácter irreformable de la UE".[28] Al respecto, en la actualidad abundan en Europa partidos y movimientos que cuestionan/rechazan

[26] CASH, Bill: *European integration and government: dangers for the United States*. Europan Foundation Working Paper, num. 2, octubre de 2000, 17 págs. http://www.europeanfoundation.org/wp-content/uploads/2014/05/Dangers-for-the-United-States.pdf. Consultado el 12 de febrero de 2017.

[27] FOX, Liam: "*Britain, Europe and NATO-Heading in the wrong direction*", 31 de enero de 2008. http://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speech/599710. Consultado el 12 de febrero de 2017.

[28] HOWARD, Michael: *Time to leave,* Politeia, 22 de marzo de 2016. http://politeia.co.uk/sites/default/files/files/Speech%20to%20Politeia%20-%20Lord%20Howard%20-%2022nd%20March(1).pdf.Consultado 27 de mayo de 2016.

la presencia de sus países en la UE y a los que el resultado del 23 de junio les ha servido de estímulo.[29]

La relación de Reino Unido con la CEE-UE estuvo definida desde el comienzo por el debate permanente que en un buen número de ocasiones se transformó en una abierta confrontación. En las últimas décadas, esta controversia ha afectado en mayor grado al Partido Conservador que al Partido Laborista.[30] El referendo del pasado 23 de junio así lo demostró.

Las cuestiones de seguridad ocuparon un lugar prioritario durante la campaña que condujo a la votación del 23 de junio, en algunas ocasiones incluso por encima de las comerciales, económicas y políticas (relacionadas estas últimas con el rol de la soberanía).

La postura que ha prevalecido históricamente en el Partido Conservador es la de considerar a la OTAN como la organización más capacitada para asegurar la defensa de Europa Occidental, y por tanto, de Reino Unido.[31] En función de este prisma, los *tories* consideraron cualquier iniciativa de la UE en materia de defensa como ineficaz (en cuanto que provocaba una reduplicación de costes y de estructuras) e incompatible con la independencia nacional.[32]

El abandono de Reino Unido de la UE no le hará inmune a las amenazas que se ciernen sobre su seguridad. Por el contrario, las incertidumbres y los riesgos previos al 23 de junio retienen su vigencia e incluso podrían aumentar en el corto y medio plazo.

Quienes defendieron el Brexit, hallaron en las cuestiones de seguridad argumentos con los que apuntalar una serie de ideas que habían expuesto con anterioridad en función de las cuales responsabilizaban a la Unión Europea de todos los problemas de Reino Unido, añadiendo que aquélla resultaba irreformable. En este sentido, los partidarios del *Remain* afrontaron un escenario complejo que se vio acentuado por el propio desarrollo de la UE en los últimos años (crisis económicas y financieras, crisis de los refugiados, incapacidad para dar una respuesta coherente a los retos derivados de la seguridad).

---

[29] BROMUND, Theodore R.: *A win for Britain: Brexit´s victory is democracy´s victory.* Heritage Foundation, 27 de junio de 2016. http://www.heritage.org/global-politics/commentary/win-britain-brexits-victory-democracys-victory.Consultado el 12 de febrero de 2017.

[30] BOGDANOR, Vernon: *Britain and the continent.* Gresham College Lecture, 17 de septiembre de 2013. http://www.gresham.ac.uk/lectures-and-events/britain-and-the-continent. Consultado el 12 de febrero de 2017.

[31] ANCRAM, Michael: "A new century. The conservative alternative" (Politeia Summer Address), 5 de julio de 2005. http://conservative-speeches.sayit.mysociety.org/speech/600318.Consultado el 12 de febrero de 2017.

[32] HELMER, Roger: "*What conservatives want in their euro-manifesto*", 1 de octubre de 2008. https://rogerhelmermep.wordpress.com/2008/10/01/what-conservatives-want-in-their-euro-manifesto/. Consultado el 12 de febrero de 2017.

Una vez fuera de la UE, Reino Unido intentará incrementar su protagonismo en la OTAN. Sin embargo, existen temas que pueden generar polémica debido a la diferente jerarquía que conceden a determinadas cuestiones sus miembros o a la contribución a los presupuestos de la mencionada organización, aspecto sobre el cual los *tories* siempre han exigido un reparto más equitativo. No obstante, como reflejó el pasado mes de noviembre Jens Stoltenberg, el Brexit no se tradujo en una división entre los miembros de la OTAN.

En definitiva, una de las principales conclusiones extraídas por quienes defendieron el abandono de la UE consistió en asociarlo con la recuperación de la independencia, el autogobierno y la plena soberanía británica. Desde la Fundación Heritage, por ejemplo, Edwin Feulner sostenía que *"…*el león ha vuelto. Libre de los obstáculos de los burócratas no elegidos de Bruselas, puede perseguir la búsqueda de acuerdos comerciales y tomar docenas de decisiones libres de interferencias procedentes de burócratas sin nombre y no elegidos. Tiene mucho trabajo que hacer, pero por ahora también mucho que celebrar. Deberíamos celebrarlo con ellos".[33]

Tal ausencia de ataduras resulta más supuesta que real y se podrá comprobar cuando Reino Unido invoque el artículo 50 y, más en particular, cuando el protagonismo recaiga sobre las cuestiones comerciales a las que el gobierno de Theresa May les otorga la máxima importancia pero las supedita a las relacionadas con el control de las fronteras. En este sentido, en el argumentario del gobierno *tory* se sigue proyectando la imagen de Reino Unido como un actor comercial de primer nivel. Al respecto, David Davis (Ministro para el Brexit) en su intervención del pasado mes de diciembre ante la cámara de empresarios de Cardiff, además de rechazar que se pudiera realizar un segundo referendo, pidió el apoyo de la comunidad empresarial galesa de cara a las negociaciones a entablar con la UE ya que el objetivo no era un "divorcio amargo" sino el inicio de una mejor relación con los integrantes del proyecto europeo así como la aparición nuevas oportunidades para el país.[34]

[33] FEULNER, Edwin J.: *Brexit aftermath.* Fundación Heritage, 28 de junio de 2016. http://www.heritage.org/global-politics/commentary/brexits-aftermath. Consultado el 12 de febrero de 2017.
[34] DAVIS, David: "*CBI Wales annual dinner speech*", 1 de diciembre de 2016. https://www.gov.uk/government/speeches/cbi-wales-annual-dinner-speech. Consultado el 12 de febrero de 2017.

# EL PAPEL DE ESPAÑA DESDE EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DESARME Y NO PROLIFERACIÓN

***DR. ALFONSO IGLESIAS VELASCO***

## NOTA BIOGRÁFICA

Alfonso Iglesias Velasco es profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid. Realizó su tesis doctoral sobre operaciones de mantenimiento de la paz bajo la dirección del profesor Antonio Remiro, y con ella consiguió el "Premio Defensa" del año 2002 concedido por el Ministerio de Defensa en la modalidad de investigación para trabajos relacionados con defensa, paz y seguridad. Además de haber escrito diversos artículos de investigación y haber participado en libros colectivos, es autor de cuatro monografías sobre el proceso de paz en Palestina, acerca del mantenimiento internacional de la paz y sobre la seguridad regional en Europa.

## INTRODUCCIÓN

España ha sido miembro –no permanente- del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) durante el bienio 2015-2016. Como es sabido, este órgano principal de la Organización universal tiene conferida la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales (art.24.1 de la Carta de Naciones Unidas), y a tal fin puede adoptar medidas provisionales y coercitivas, tanto armadas como no armadas, en caso de que constate la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, en virtud del Capítulo VII de la citada Carta (en concreto, sus arts. 39-42).

Por tanto, nuestro país estaba muy interesado en participar en este órgano decisorio que resulta lo más similar que existe en la sociedad internacional actual a un gobierno ejecutivo mundial. Esta ponencia analiza la actuación reciente de España en materia de desarme y no proliferación como miembro del CSNU, a partir del marco político-estratégico del que se ha dotado en los últimos años: así, ha adoptado múltiples instrumentos para modernizar su acción exterior y el consiguiente control democrático, como la Ley de la Acción y Servicio Exterior del Estado (2014) y la Estrategia de Acción Exterior (2015) –que desarrollan su Estrategia de Seguridad Nacional (2013)-, la Ley de Tratados (2014), un debate anual monográfico en el Parlamento, y la renovación del Consejo de Política Exterior (2012).

Asimismo, España es sujeto parte en los tratados internacionales sobre regulación de armamentos, ha promovido y participado en foros internacionales de no proliferación y en otras iniciativas conexas, llegando a liderar varios Comités de Naciones Unidas relacionados con la no proliferación de las armas de destrucción masiva (ADM) (M. Bothe, 2015; y H.A. Strydom, 2015).

## ESPAÑA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD

España consiguió ser elegida miembro del Consejo de Seguridad el 16 de octubre de 2014 para los años 2015-2016.[1] En este órgano, nuestro país se ha centrado en mejorar el papel preventivo

[1] España resultó elegida en tercera votación con 132 votos en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) como miembro no permanente del CSNU -dentro del Grupo de Estados de Europa Occidental y otros,- frente a Turquía, que consiguió 60 votos. De este modo, nuestro país se unió a Nueva Zelanda (que había resultado elegida en primera votación con 145 votos) como los dos Estados miembros del Grupo indicado, superando con ello el requisito de obtener en la Asamblea General el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes (art.18.2 de la Carta de Naciones Unidas). Como es conocido, el CSNU está compuesto por 15 miembros, 5 de los cuales son permanentes (China, Francia, Federación de Rusia, Reino Unido, y Estados Unidos), y los otros 10 son elegidos por la AGNU por mandatos de 2 años -no renovables de modo inmediato-, prestando especial atención a la contribución realizada al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la ONU, como también a una distribución geográfica equitativa (art.23.1 de la Carta). Esta es la quinta vez en la que España es miembro del CSNU, pues ya lo fue en los bienios 1969-1970, 1981-1982, 1993-1994 y 2003-2004, es decir, cada 10-12 años

del CSNU, presidir algunos comités de sanciones y de desarme y no proliferación, fortalecer la eficacia de las operaciones de paz de la ONU –o de cascos azules- con un mayor protagonismo de la mujer,[2] en la protección de civiles y el respeto del Derecho humanitario y de los derechos humanos, luchar contra el terrorismo, y atender a algunos desafíos globales novedosos como el cambio climático o las amenazas a la ciberseguridad (F.J. Sanabria Valderrama, 2016, p.41).

Ciertamente España está interesada en incorporarse al CSNU de modo periódico, pues es uno de los mayores contribuyentes financieros a Naciones Unidas y está muy identificada con sus propósitos y principios (I. Molina, 2014)[3]. A pesar de las razonables críticas que se han vertido sobre este órgano por institucionalizar la injusta y anacrónica desigualdad en favor de cinco grandes potencias (con el doble privilegio de ser miembros permanentes y de poder paralizar la adopción de resoluciones sobre cuestiones sustantivas mediante su voto negativo o veto, reconocido en el artículo 27.3 de la Carta), y al riesgo que conlleva tener que posicionarse obligatoriamente en ese órgano en todos los asuntos que llegan ante él, todos los países aspiran a formar parte de ese club elitista.

Durante años, España desarrolló una campaña dirigida a ser elegida como miembro no permanente del CSNU, hasta el punto de que se ha calificado esta política española como una acción de "diplomacia pública", realizada con el objetivo de mejorar la proyección exterior de España a partir de una estrategia definida (R. García Pérez, 2015, p.5 y ss.).

Una vez elegido nuestro país para formar parte del CSNU durante estos dos últimos años, el Gobierno presentó un programa ambicioso de trabajo para ese horizonte temporal, durante el cual se pretendía desarrollar un papel proactivo y de liderazgo especialmente en temas de interés prioritario, así como ejercer con precisión, diálogo y transparencia las presidencias de los tres Comités asignados a España: el Comité 1540, en materia de no proliferación de armas de destrucción masiva (ADM); el Comité 1718, de sanciones sobre la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte); y el Comité 1737, de sanciones sobre la República

aproximadamente. Los Estados más grandes suelen ser elegidos más a menudo, como Japón (en 11 ocasiones), Brasil (10) y Argentina (9).

[2] En este sentido, España copatrocinó junto con Reino Unido la Resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad, de 13 de octubre de 2015, sobre las mujeres, la paz y la seguridad, que instaba a la mejor implementación de la agenda sobre esta materia, desarrollada a partir del impulso proporcionado por su Resolución 1325 (2000) de 31 de octubre de 2000.

[3] España contribuye con una cuota del 2,97% al presupuesto ordinario de Naciones Unidas y al de sus operaciones de mantenimiento de la paz, y eso la convierte en su décimo contribuyente financiero. En cuanto al compromiso español con los valores de Naciones Unidas, hace un año nuestro país acometió el proceso de consultas para la aprobación por la AGNU de la *Declaración con motivo del 70º aniversario de las Naciones Unidas* –Resolución 70/3, aprobada por consenso el 23 de octubre de 2015; y sobre el reconocimiento a España por su labor véase doc.A/70/PV.38, de la misma fecha-, en cuyo texto la Asamblea General reafirmaba su inquebrantable compromiso con los propósitos y principios de Naciones Unidas, plasmados en los dos primeros artículos de la Carta de San Francisco de 1945.

Islámica de Irán. Como este reparto de presidencias de los órganos subsidiarios del CSNU es realizado por sus miembros permanentes, resulta claro que se estimó que nuestro país tenía suficiente solvencia como para confiarle la responsabilidad de dirigir comités muy sensibles para el escenario actual de la seguridad internacional.[4]

El programa presentado para el bienio de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad diseñaba, tras un breve planteamiento y algunas reflexiones generales, unas líneas generales temáticas de actuación con numerosos ámbitos sectoriales y áreas geográficas de trabajo[5]. Aquí vamos a prestar concreta atención a un aspecto procedimental muy interesante, pues nuestro país ha intentado mejorar la eficacia y transparencia en los métodos de trabajo del CSNU, que era una reclamación recurrente de numerosos miembros de Naciones Unidas (F.J. Sanabria Valderrama, 2016, p.61).[6] La presidencia española ha organizado debates abiertos y constructivos sobre esta cuestión, se recopilaron las propuestas, se incorporaron formatos más dinámicos y grupales de rendición de cuentas del trabajo del CSNU al resto de miembros, se realizaron consultas bilaterales sobre la agenda del Consejo junto con sesiones informativas periódicas a las Embajadas extranjeras en España, y se incentivó el recurso a la intervención consensuada de un miembro en nombre de varios, con el fin de ahorrar tiempo y evitar reiteraciones innecesarias de la misma posición.

Como subrayaba el programa de trabajo español ante el bienio 2015-2016 en el CSNU, el servicio en ese órgano era concebido, en primer lugar, como una política de Estado –para contribuir a mejorar la posición y la reputación internacionales de España- y, en segundo lugar, como la renovación de un esfuerzo de divulgación a la ciudadanía. Por eso, el Gobierno buscó el consenso de las diversas fuerzas políticas, y en el Debate sobre el Estado de la Nación en el Congreso de los Diputados en febrero de 2015 fue aprobada una resolución sobre las acciones a promover en materia de seguridad y defensa en el marco de la pertenencia de España al

[4] A esa imagen de España como Estado fiable y de sólidas convicciones multilaterales ha ayudado el trabajo realizado desde muy diversos ámbitos: el impulso a iniciativas de diálogo intercultural como la Alianza de Civilizaciones y el Centro Internacional Rey Abdalá para el Diálogo Intercultural e Interreligioso; de mediación internacional, como la iniciativa "Mediación en el Mediterráneo"; el compromiso con el concepto de la Responsabilidad de Proteger –Documento final de la Cumbre Mundial de 2005-, o la participación española con más de 138.000 militares y civiles en numerosas operaciones de paz en muy diversas regiones de todo el mundo en los últimos 25 años, gracias al esfuerzo generoso de nuestras Fuerzas Armadas.

[5] Véase el documento titulado *Programa de España en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2015-2016*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2015, en: http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2015/02/PROGRAMA-ESPANA_2015-2016.pdf.[Consulta: 26/10/2016]

[6] De hecho, este autor recuerda que en 2013 diversos miembros habían creado un Grupo de trabajo con este objeto, denominado *Accountability, Coherence and Transparency*, y presentaron un proyecto de código de conducta relativo a la acción del CSNU contra el genocidio, los crímenes de lesa humanidad o los crímenes de guerra (F.J. Sanabria Valderrama, *ibídem*).

CSNU.[7] Esa misma Cámara Legislativa aprobó dos proposiciones no de ley en mayo y septiembre de 2015 sobre esta cuestión, la segunda de ellas sobre mujeres, paz y seguridad,[8] cuestión ésta sobre la que también giraba una declaración institucional aprobada unánimemente en el Senado.[9] Asimismo, hasta tres delegaciones parlamentarias españolas acudieron a sesiones del CSNU en la Sede de Naciones Unidas, con diversas reuniones de alto nivel para mostrar así el apoyo unido de los políticos españoles a la membresía de nuestro país en el Consejo de Seguridad.

Esta implicación conjunta de los diversos representantes políticos, junto a la existencia de un rumbo prefijado en el programa de actuación, permite entender que el trabajo de España en el seno del CSNU no se haya visto afectado negativamente por la prolongada situación de interinidad política en la que ha estado sumido nuestro país durante casi todo el año 2016 desde las elecciones generales de diciembre de 2015.

Como hemos indicado, también era necesario explicar a la sociedad española el trabajo realizado en el seno del CSNU mediante una labor de divulgación constante, y así el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) ha abordado esa labor con diversos representantes de la sociedad civil que pudieran estar especialmente interesados, como medios de comunicación, ONG, centros universitarios, institutos de investigación, etc.

**La labor desarrollada por España en materia de no proliferación y desarme: los Comités del Consejo de Seguridad**

En este ámbito de actuación, por un lado, España se proponía apoyar explícitamente la prevista Conferencia de Examen de 2015 del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), la universalización de la aplicación de este tratado y la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares[10], además de vigilar el cumplimiento de la

[7] Resolución sobre Política de Seguridad y Defensa (nº 9), de 26 de febrero de 2015, aprobada por el Congreso de los Diputados, a propuesta del Grupo Popular y con acuerdo del Grupo Socialista, en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=15842&anyo=2015&mes=2&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=null. [Consulta: 25/10/2016]

[8] Véanse la "Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, sobre la participación española en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante el periodo 2015-2016", *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso, Serie D, nº 675, de 29 de mayo de 2015, pp.2-3; y la "Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, relativa al cumplimiento de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU", *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 307, de 29 de septiembre de 2015, pp.24-31.

[9] "Declaración institucional del Senado en relación con la adopción de una nueva resolución de mujer, paz y seguridad en el seno del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)", *Diario Oficial de las Cortes Generales*, Senado, nº 561, de 13 de julio de 2015, pp.166-167.

[10] Este Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, de 1996, cuenta actualmente con 166 Estados contratantes, pero no entrará en vigor mientras todos los Estados enumerados en su anexo II hayan depositado sus instrumentos de ratificación del Tratado (art. XIV). España es uno de esos Estados y lo ratificó el 31 de julio de 1998.

Resolución 2118 (2013) del CSNU, de 27 de septiembre de 2013, sobre armas químicas en Siria. Por otro lado, a España se le atribuyó la responsabilidad de ejercer la presidencia durante 2015-2016 de tres órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad en materias de sanciones, desarme y no proliferación, como muestra de que nuestro país es considerado fiable, responsable y con los recursos necesarios para desempeñar altas responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Consideramos que esa contribución española ha sido una experiencia positiva y fructífera, abordada con el espíritu constructivo y neutral que desde el principio se había propuesto nuestro país.[11]

Veamos cada uno de los tres Comités de Naciones Unidas bajo presidencia española, advirtiendo que los tres se encuentran íntimamente relacionados, pues uno de ellos está dedicado a la proliferación de ADM y los otros dos vigilaban el cumplimiento de las medidas coercitivas (sanciones) impuestas por el CSNU a Corea del Norte e Irán, debido al desarrollo por estos dos países de programas nucleares no controlados por la comunidad internacional, y entre los cuales se pueden encontrar múltiples nexos (M. Fitzpatrick, 2006, pp.61-80; y G. Velarde Pinacho, 2011, pp.46-78).

**España en el Comité 1540**

Por un lado, nuestro país ha estado presidiendo el Comité 1540 sobre proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas), así conocido por haber sido establecido por la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad, de 28 de abril de 2004 –en su punto dispositivo 4-, para evitar que ese tipo de armamento pueda ser adquirido por agentes no estatales o terroristas.[12]

Aquí el propósito principal consistía en promover la aplicación plena y efectiva de la citada Resolución, con objetivos claros y pormenorizados, así como conseguir que la mayor parte posible de Estados presentaran sus informes de cumplimiento. Un aspecto digno de resaltar era que se pretendía elaborar un Plan Estratégico para fortalecer las barreras a la proliferación

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-chapter=26&clang=_en. (Consulta: 16/11/2016].

[11] Vid. *Programa de España en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2015-2016*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2015, p.8. http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2015/02/PROGRAMA-ESPANA_2015-2016.pdf.[Consulta: 26/10/2016]

[12] Bajo la Presidencia del Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas, el Embajador Román Oyarzun Marchesi, este Comité 1540 está compuesto por los 15 Estados miembros del Consejo de Seguridad. Véase su accesible y completa página en el sitio web de Naciones Unidas.(http://www.un.org/es/sc/1540/)

nuclear, en concreto con respecto al riesgo de transferencia de capacidades nucleares o de otras armas de destrucción masiva a actores no estatales y organizaciones terroristas.

Recordemos que los diversos supuestos de programas nucleares nacionales que estaban siendo desarrollados en los albores del siglo XXI impulsaron al CSNU a adoptar un enfoque más comprehensivo de esta cuestión, estableciendo un régimen general que controlara la proliferación de las ADM -con especial énfasis en los actores no estatales- mediante la aprobación de resoluciones adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta (S. Sur, 2004, pp.855-882; M. Bothe, 2015, pp.40-41).[13] Según este sistema, los Estados miembros de Naciones Unidas están obligados a tomar un conjunto de medidas para prevenir esta proliferación mediante legislación doméstica que prohibiera y tipificara como delito las actividades de ese tipo realizadas por los actores no estatales, medidas adecuadas de control y protección física de las instalaciones y materiales, y medidas de verificación sobre el tráfico conexo, sobre todo de exportación e importación, lo que al final debería llevar a una armonización de las normativas nacionales de control sobre la exportación nuclear (M. Álvarez Verdugo, 2012, pp.79-104).[14] Con el propósito de garantizar el cumplimiento estatal con el régimen descrito, se crea un sistema de presentación periódica de informes de los Estados, bajo supervisión de un comité del CSNU. De ahí surge el Comité 1540.

Ahora bien, las Resoluciones del Consejo de Seguridad que dieron lugar a ese sistema no se refieren a casos específicos, sino que son de aplicación general, lo que reabre el polémico debate sobre si el CSNU dispone de poderes legislativos. De hecho, tras determinar que una situación general -como la proliferación de ADM- constituye una amenaza a la paz, ha decretado medidas generales para resolver este asunto y restaurar la paz y la seguridad internacionales (M. Bothe, 2015, p.41).

En concreto, la Resolución 1540 (2013) del CSNU constata que la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas, junto a sus sistemas vectores, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales –según el artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas-, por lo que activa el Capítulo VII de dicha Carta. Por eso, obliga a los Estados a abstenerse de suministrar apoyo directo o indirecto a los agentes estatales que pretendan desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armamento de cualquiera de los tres tipos indicados,

[13] Así las Resoluciones 1540, de 28 de abril de 2004; 1673, de 27 de abril de 2006; y 1810, de 25 de abril de 2008.
[14] Pero, según esta autora, las directrices acordadas en el Comité Zangger y en el Grupo de Suministradores Nucleares en los años setenta como desarrollo de las disposiciones del TNP, si bien se han consolidado como estándar universal de las medidas nacionales para el control de exportaciones nucleares, tienen un carácter impreciso y ambiguo, que deja demasiada discrecionalidad a los Estados y no favorece una armonización coherente de sus medidas de control.

sus sistemas vectores o materiales conexos. Está claro que esas actividades son consideradas ilícitas en Derecho internacional y además muy peligrosas para la comunidad internacional.

El problema actual viene dado porque los riesgos progresan con mayor celeridad que las capacidades preventivas: determinados grupos terroristas internacionales actuales especialmente violentos e inhumanos, como el autodenominado Estado Islámico, pretenden conseguir el acceso a armas de destrucción masiva. La accesibilidad desde internet de la información científica necesaria para el desarrollo de ese armamento, el funcionamiento de redes comerciales clandestinas -como en Pakistán- (A. Gouyez Ben Allal, 2016, pp.208-216; M.J. De los Reyes, 2004)[15], y la creciente globalización de los intercambios comerciales y logísticos son factores que favorecen la adquisición y uso de tales armas por grupos terroristas y de crimen organizado. Por eso se prima ahora más la necesidad de proteger las instalaciones y materiales críticos, la biocustodia y la ciberseguridad.[16]

No obstante, conviene recordar que el Comité 1540 no es un comité de sanciones, con finalidad punitiva, no tiene listas de control ni efectúa acciones judiciales ante presuntos incumplimientos estatales, sino que tiene carácter cooperativo, como la misma Resolución que lo creó. Al ser órgano subsidiario del CSNU, le reporta sobre la implementación de sus funciones, y cuenta con el apoyo de diversos departamentos de la Secretaría de Naciones Unidas y con la asistencia de un Grupo de Expertos independientes. El Comité 1540 tiene cuatro Grupos de Trabajo sobre seguimiento y aplicación nacional, asistencia, cooperación con organizaciones internacionales,[17] y transparencia y divulgación en los medios de comunicación.

Este Comité 1540 debía colaborar en su cometido con las organizaciones internacionales implicadas (ONU, Unión Europea, Organismo Internacional de la Energía Atómica –OIEA), convenciones internacionales sobre las ADM, regímenes específicos y proyectos sobre seguridad (Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear, Mecanismo de Control de la Tecnología de Misiles), empresas, ONG, parlamentarios y personal académico.

---

[15] Verbigracia, la red de tráfico ilícito de material y tecnología nuclear tejida y dirigida por el Dr. A.Q. Khan durante varias décadas puso contra las cuerdas a Pakistán ante la comunidad internacional.

[16] Así por ejemplo, España ha ido elaborando y poniendo al día diferentes Estrategias y Planes Nacionales en algunos de estos sectores, como el Modelo de Seguridad Integrada de las Centrales Nucleares, la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, el Plan Nacional de Biocustodia, antes de la aprobación de un Decreto sobre Biocustodia, y el Programa Nacional de Seguridad y Protección frente al Uso de Armas Químicas. *Presidencia española del Comité 1540*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2015, punto 14.

[17] Aquí se incluye la colaboración con otros Comités del CSNU, creados por sus Resoluciones 1267 (1999), conocido como "Comité Al Qaeda", y 1373 (2001) ,"Comité contra el Terrorismo". Véase el documento titulado *Presidencia española del Comité 1540*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2015, punto 4, en: http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2015/05/COMITE-1540.pdf. [Consulta: 12/11/2016]

Para llevar a cabo su mandato, el Comité 1540 debía emplear mecanismos de consenso, asistencia y cooperación, como la denominada "Matriz del Comité 1540",[18] un formulario modelo de asistencia, la participación en congresos y seminarios sobre la materia, y la divulgación de su labor a través de un sitio web en internet.

Durante la presidencia española se desarrolló una intensa cooperación internacional en esta materia: se consiguió que diversos Estados entregaran su primer informe de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Resolución 1540; fue creado un grupo de amigos de dicha Resolución para así fortalecer la implicación de organizaciones internacionales consideradas muy relevantes, como la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); se respondió a diversas solicitudes estatales de asistencia técnica; y se apuntaló el sistema de puntos nacionales de contacto y de participación en debates abiertos con el fin de incrementar la visibilidad de los trabajos de este Comité.

El proceso de Revisión Global de la Resolución 1540 que se está efectuando en 2016 fue preparado por la presidencia española de modo minucioso, con reuniones, encuentros y participación en foros de organizaciones regionales relevantes -como la Unión Africana, la OSCE o la Unión Europea-, consultas abiertas formales del Comité 1540 con todos los Estados miembros, organismos internacionales y los sectores pertinentes de la sociedad civil. Este proceso culmina con unas conclusiones que han sido recogidas por la Resolución 2325, promovida por España durante su presidencia del CSNU en ese mes de diciembre de 2016, [19] y aprobada por unanimidad el 15 de diciembre de 2016, con el co-patrocinio de 71 Estados[20].
En concreto, esta nueva Resolución 2325, adoptada en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas sirve para renovar y adaptar a los nuevos desafíos todo el operativo de la anterior Resolución 1540, pues refuerza los mecanismos de la comunidad internacional para

[18] Esa "Matriz de Cumplimiento 1540" es el instrumento del Comité 1540 para facilitar, recoger y organizar la información recibida sobre las medidas adoptadas por los Estados para cumplir con las obligaciones derivadas de la citada Resolución de origen. Para ello, debían presentar un primer informe al Comité, obligación que en marzo de 2015 ya habían cumplido 174 Estados y una organización regional. El Comité 1540 puede prestar asistencia técnica a los Estados para la elaboración de sus informes, y éstos también pueden solicitar esa ayuda. En resumen, se trata de fomentar un marco colaborativo.

[19] A España le ha correspondido ejercer la Presidencia del CSNU en octubre de 2015 y en diciembre de 2016, justo cuando termina su membresía bianual en dicho órgano. Este proceso de revisión de la implementación de la Resolución 1540 (2004) venía previsto en la Resolución 1977 (2011), de 20 de abril de 2011, la cual disponía que el Comité 1540 realizaría ese examen completo a los cinco años y, por tanto, durante 2016, incluyendo en el informe final recomendaciones sobre ajustes en el mandato, en caso de ser necesarios (punto dispositivo 3). Incluso se ha producido una colaboración académica destacable entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el CESEDEN-Instituto Español de Estudios Estratégicos, con la creación de un "Grupo de Trabajo sobre la resolución 1540 y el proceso de Revisión Global", que ha elaborado el libro colectivo *Actores no estatales y proliferación de Armas de Destrucción Masiva. La Resolución 1540: una aportación española*, Madrid: Ministerio de Defensa-Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016.

[20] Esta Resolución 2325 fue adoptada en sesión del CSNU presidida por el Ministro español de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Alfonso Dastis Quecedo, y en su debate participó el Vice-Secretario General de la ONU, Jan Eliasson.

prevenir y evitar el riesgo de que terroristas y otros grupos no estatales puedan acceder y emplear armas de destrucción masiva. Asimismo, establece algunas medidas novedosas, como solicitar a los Estados y al Comité 1540 concentrarse en los sectores y regiones más ávidos de atención,[21] se mejora la asistencia a los Estados que la soliciten en la lucha contra la proliferación, se intensifica la coordinación con otras organizaciones internacionales[22], y se fortalece la transparencia de los trabajos del CSNU en este ámbito.

Un aspecto especialmente interesante es que la mayoría de los Estados que no habían presentado su informe básico de cumplimiento con la Resolución 1540 eran africanos, por lo que debe intensificarse la asistencia a los países que soliciten ayuda para acometer sus obligaciones, empleando para ello una perspectiva regional si resulta pertinente.

Las responsabilidades asumidas por nuestro país en el marco del CSNU durante el bienio 2015-2016 le fueron conferidas por haber apoyado de modo coherente (en especial en Naciones Unidas y la Unión Europea), aquellos esfuerzos multilaterales dirigidos a atajar la proliferación de las armas de destrucción masiva (V. Garrido Rebolledo, 2015);[23] y por añadidura, refleja los intereses generales de España en materia de seguridad, como reconoce la Estrategia de Seguridad Nacional (2013).

Asimismo, la presidencia española en este Comité está sirviendo para interactuar con países aliados y amigos que tienen los mismos intereses de seguridad, promocionar los organismos españoles y fortalecer los vínculos con la sociedad civil. De hecho, España ha organizado congresos y seminarios con Estados latinoamericanos, ha cooperado con Marruecos en la prevención de amenazas conexas en el marco de la Iniciativa Global contra el Terrorismo

[21] Parágrafos dispositivos 11-13 de la citada Resolución 2325 del CSNU.

[22] Parágrafos dispositivos 22-26 de la citada Resolución 2325 del CSNU.

[23] Así véase por ejemplo la "Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva", aprobada por el Consejo de la UE el 9 de diciembre de 2003 (doc.15653/03, de10 de diciembre de 2003), en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015708%202003%20INIT> [Consulta: 10/11/2016). Vid. *Presidencia española del Comité 1540*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2015, punto 11. De hecho, nuestro país presentó su primer informe de cumplimiento con la Resolución 1540 (2004) ya en ese año de 2004, además de ponerlo al día periódicamente, revisar sus capacidades técnicas y de seguridad, realizar prácticas de coordinación, y aprobar el "Plan de Acción Nacional de España para el cumplimiento de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas" (de 24 de abril de 2015). Este Plan citado señala como objetivos prioritarios el desarrollo y actualización del marco normativo, la protección de instalaciones críticas, el control de las transferencias sensibles, la protección del transporte, el control fronterizo, los mecanismos de intervención y respuesta en caso de incidente, y la cooperación internacional. Para ello, toma como referencias a la Estrategia de Seguridad Nacional (2013), el Plan de Acción Nuclear, Radiológico, Bacteriológico y Químico de la Unión Europea (2009) y a la Estrategia contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización (2010). *Ibídem*, puntos 12 y 13. Y, si bien corresponde al MAEC –como Punto de Contacto de las relaciones con el Comité 1540 de Naciones Unidas- la coordinación del Plan de Acción 1540, también se constituyó un Grupo de Contacto Interministerial 1540 como plataforma de coordinación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 6/1997, del 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de las Administración General del Estado.

Nuclear, y ha participado en varios foros de seguridad biológica, como el subgrupo de trabajo sobre bioseguridad y biocustodia del Partenariado Global.

**La presidencia española en el Comité 1718**

Por otro lado, España también ha presidido otro órgano subsidiario del CSNU, el Comité 1718, de sanciones sobre la República Popular Democrática de Corea (RPDC), intentando acercar posiciones, pero al mismo tiempo interesándose por la situación de los derechos humanos en Corea del Norte durante una sesión en diciembre de 2015.

Si hacemos un poco de historia sobre la creación del citado Comité 1718, ya a comienzos de octubre de 2006 el Gobierno de Corea del Norte anunció que había completado con éxito su primer ensayo nuclear subterráneo, al que había precedido meses antes el lanzamiento de vectores misiles balísticos. Frente a ello, el CSNU adoptó su Resolución 1718 (2006), de 14 de octubre de 2006, en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas: en ella condenaba el ensayo nuclear declarado;[24] reclamaba que la Corea del Norte no efectuara nuevas pruebas nucleares ni lanzamientos de misiles balísticos; que se desdijera de su decisión de retirarse del Tratado de No Proliferación (TNP) –que había anunciado en enero de 2003-, exigiendo que se reincorporara al mismo y a las salvaguardias del OIEA; y que abandonara todo su armamento y programa nuclear, así como su proyecto de misiles balísticos, de manera completa, verificable e irreversible (A. Gouyez Ben Allal, 2016, pp.125-176).

Además, el CSNU ampliaba las sanciones sobre el comercio con la RPDC, y expandía el alcance de la prohibición de transacciones de su previa Resolución 1695 (2006), al decidir que los Estados miembros de Naciones Unidas impidieran el suministro, venta o transferencia -directa o indirecta- a Corea del Norte de vehículos de combate, artículos, bienes, equipo, tecnología, asistencia, servicios y capacitación técnica que pudieran servir a los programas nucleares, de misiles balísticos u otras armas de destrucción masiva de la RPDC; prohibía a la RPDC la exportación de tales productos; y decidía la congelación por los Estados miembros de activos financieros y recursos económicos de propiedad o bajo control de personas y entidades que participaran en tales programas de la RPDC, a las que además les quedaba vedado (a ellas y a sus familiares) el ingreso en, y el tránsito por, el territorio de los Estados miembros[25] (S. Haggard y M. Noland, 2009).

[24] Véase también la anterior Resolución 1695 (2006) del CSNU, de 15 de julio de 2006.
[25] Punto dispositivo 8.d) y e) de la citada Resolución 1718 (2006). Esas personas y entidades serían las que así fueran designadas por el Consejo de Seguridad o por el Comité creado por éste para vigilar el cumplimiento de todas estas medidas –Resolución 1718 (2006), punto dispositivo 12-. Asimismo, el Consejo de Seguridad instaba a los Estados

El CSNU creaba entonces un Comité (conocido como Comité 1718) para vigilar el cumplimiento de todas estas medidas,[26] y que tendría el cometido de designar a las personas y entidades que iban a quedar sometidas a las sanciones del CSNU, lo que le otorgaba un gran poder. Asimismo, el Consejo de Seguridad instaba a los Estados miembros a adoptar medidas de cooperación, incluida la inspección de carga. Pero, eso sí, ninguna de estas medidas se aplicarían a aquellos recursos necesarios para sufragar gastos básicos, extraordinarios, o si el viaje tenía motivos humanitarios.[27]

Pero Corea del Norte ha continuado imperturbable con su programa de ensayos nucleares y lanzamientos en pruebas de misiles balísticos de largo alcance, hasta llegar a alcanzar cierto poder atómico (F. Arteaga, 2013). Ante este desafío, el CSNU reaccionaba reiterando periódicamente sus condenas enérgicas a tal política -Resolución 1874 (2009), de 12 de junio de 2009; Resolución 2094 (2013), de 7 de marzo de 2013; Resolución 2270 (2016), de 2 de marzo de 2016-,[28] reforzaba el embargo con la ampliación del alcance de los materiales cubiertos, aprobaba sanciones financieras adicionales -bloqueo de las transferencias a mayor número de personas y entidades, congelación de nuevos activos-, y completaba las medidas de vigilancia a realizar por los Estados miembros de la Organización universal.

Pero la actuación del CSNU ha sido reactiva durante estos años, pues solamente ha reaccionado tras la realización de nuevos ensayos nucleares norcoreanos, y se echa en falta una línea de actuación más asertiva y persistente frente a una política nacional claramente desafiante y amenazadora para la comunidad internacional. Ciertamente, el CSNU ha reforzado el régimen de sanciones y la presión de la comunidad internacional sobre el régimen de Pionyang con el fin de convencerle para que deponga su actitud y termine con su programa nuclear militar, y el Comité 1718 también ha reforzado la vigilancia del cumplimiento de las medidas coercitivas no armadas adoptadas sobre ese Estado. Pero por ahora no parece que se esté logrando el objetivo deseado.

**La participación de nuestro país en el Comité 1737**

Por último, nuestro país ha ejercido la presidencia del Comité 1737, de sanciones sobre la República Islámica de Irán. El temor a que el programa nuclear iraní pudiera tener carácter

---

miembros a adoptar medidas de cooperación, incluida la inspección de carga. Pero, eso sí, ninguna de estas medidas se aplicarían a aquellos recursos necesarios para sufragar gastos básicos, extraordinarios, o si el viaje es por razones humanitarias –Puntos dispositivos 8.f), 9 y 10-.

[26] Resolución 1718 (2006), punto dispositivo 12.

[27] Apartados dispositivos 8.f), 9 y 10 de la Resolución 1718 (2006).

[28] Véase también en este sentido la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, de 13 de abril de 2009 (doc.S/PRST/2009/7).

militar y la actitud poco colaborativa de este país con la supervisión internacional del OIEA (V. Garrido Rebolledo, 2013, pp.53-100; L. Zaccara, 2006, pp.113-121), hizo que el CSNU reclamara durante años la suspensión de sus actividades de enriquecimiento de uranio, decidiera el embargo de cualesquiera materiales y fondos destinados directa o indirectamente a ese programa nuclear, y señalara una lista de personas y entidades que participaban en ese programa y que, por tanto, iban a estar sometidas a este régimen de embargo -Resolución 1737 (2006), de 23 de diciembre de 2006- (A.J. Iglesias Velasco y A. Gouyez Ben Allal, 2015, pp.201-214). Asimismo, creaba un comité para recabar información sobre el cumplimiento de las medidas adoptadas y de las presuntas vulneraciones, así como facultado para ampliar la citada lista de personas y entidades sometidas a tales restricciones.[29]

Después de años de tensión, y por el efecto negativo creciente que estaban teniendo las sanciones internacionales sobre la economía iraní,[30] se ha materializado un acuerdo negociado: en noviembre de 2013 se firmó un Plan de Acción Conjunto (*Joint Plan of Action*, JPA)-, que era un primer "acuerdo-preliminar" entre Irán y el llamado Grupo del P3+3 o P5+1 (Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia y Alemania). Por una parte, Irán se comprometía a tomar medidas precisas y verificables para garantizar que su programa nuclear tenga sólo fines pacíficos; por su parte, el Consejo de Seguridad, Estados Unidos y la Unión Europea convenían suspender sus sanciones sobre la importación de petróleo, oro y metales preciosos iraníes, así como la de suministros industriales (B. Rouppert, 2014).

El siguiente paso en el proceso de negociación fue el acuerdo-marco (*Joint Comprehensive Plan of Action*), de 3 de abril de 2015, y sólo tres meses después se llegó a un acuerdo global y definitivo: Irán y el Grupo P5+1 o E3/UE +3 (China, Estados Unidos, Rusia, Alemania, Francia, Reino Unido y la Unión Europea, representada por su Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) firmaron el 14 de julio de 2015 el acuerdo internacional conocido como Plan de Acción Conjunto y Completo (PACC). Este tratado tiene un articulado amplio y minucioso, con cinco anexos.[31]

Este acuerdo pretende garantizar que el programa nuclear de Irán tenga fines exclusivamente pacíficos, conforme con el PACC y que sirva para fomentar la confianza y alentar la cooperación

[29] Punto dispositivo de la Resolución 1737 (2006).
[30] Véanse las siguientes Resoluciones del CSNU, tras la 1737 (2006): la 1747 (2007), de 24 de marzo de 2007; 1803 (2008), de 3 de marzo de 2008; 1929 (2010), de 9 de junio de 2010; y 2224 (2015), de 9 de junio de 2015.
[31] Dicho acuerdo (PACC) se encuentra recogido en el anexo A de la Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, de 20 de julio, y en el documento S/2015/544 de Naciones Unidas. También en esa fecha los países del Grupo E3/UE +3 (incluyendo a la Unión Europea) formularon una declaración para promover la transparencia y favorecer la plena aplicación del PACC (doc.S/2015/545).

internacional. La intención es que todas las actividades del programa nuclear iraní confluyan en un programa comercial, civil y pacífico, que sea compatible con las normas internacionales sobre no proliferación.[32] El PACC prevé unas etapas graduales establecidas de mutuo acuerdo, con límites específicos para el programa nuclear iraní, incluidas sus actividades de enriquecimiento de uranio y de I+D. Así, dispone diversas medidas de verificación para garantizar la transparencia del proceso, como la creación de una Comisión Conjunta integrada por el E3/UE+3 y el Irán para vigilar la aplicación de ese acuerdo[33], la prevista verificación por el OIEA de la aplicación de las medidas relacionadas con la energía nuclear de cumplimiento voluntario detalladas en el PACC[34], y reuniones periódicas entre las partes para evaluar el proceso y adoptar por consenso las decisiones oportunas.[35]

Irán se ha comprometido a ofrecer al Organismo Internacional de la Energía Atómica un mayor acceso a la información sobre su programa nuclear, y sus inspectores tendrán acceso con visitas avisadas a toda clase de instalaciones, civiles o militares, en cualquier punto de la geografía iraní.

A cambio de estos límites significativos de su capacidad nuclear, Irán iba a dejar de estar sometido a sanciones multilaterales y nacionales, del Consejo de Seguridad, la Unión Europea y Estados Unidos.[36] El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas endosaba el acuerdo (el PACC) mediante su Resolución 2231 (2015), de 20 de julio de 2015.[37] En virtud de esta Resolución, y según estipula el acuerdo, se prevé la anulación de las siete resoluciones del Consejo de Seguridad que desde 2006 fueron imponiendo sanciones a Irán [en concreto las Resoluciones 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) y 2224 (2015)], tan pronto como se recibiera el informe del OIEA que concluyera que todo el material nuclear presente en Irán sigue adscrito a actividades pacíficas.[38] En resumen, el OIEA tenía que emitir de modo efectivo tal primer informe de verificación de que Irán estaba cumpliendo con sus compromisos, antes de que se iniciara el levantamiento de las sanciones económicas.[39]

---

[32] Véase el apartado iv) de las disposiciones generales del PACC. En este sentido, ambas partes (el E3/UE+3 e Irán) reconocen expresamente al TNP como la piedra angular del régimen de no proliferación nuclear.
[33] Punto ix de las disposiciones generales del "Plan de Acción Conjunto y Completo" (PACC).
[34] Apartado 15 de las disposiciones generales del PACC.
[35] Puntos x y xvi de las disposiciones generales del PACC.
[36] Véanse los apartados 19-27 de las disposiciones generales y el detallado Anexo II del PACC. Por un lado, la Unión Europea se comprometía a terminar la aplicación del Reglamento del Consejo (UE) 267/2012 y de la Decisión del Consejo 2010/413/PESC. Por otro lado, Estados Unidos se comprometía, entre otras, a terminar la aplicación de sus Órdenes Ejecutivas 13574, 13590, 13622 y 13645, así como las Secciones 5-7 y 15 de la Orden Ejecutiva 13628.
[37] Puntos dispositivos 1 y 2 de la Resolución 2231 (2015).
[38] Puntos dispositivos 6 y 7.a de la Resolución 2231 (2015).
[39] Resolución 2231 (2015), parágrafos dispositivos 5-8. El objetivo del citado informe era verificar que Irán había cumplido las medidas especificadas en los párrafos 15.a 15.11 del anexo V del PACC.

En efecto, el 16 de enero de 2016 el OIEA informó que Irán había adoptado un conjunto de medidas iniciales para cumplir con el PACC y con la Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad,[40] y este órgano decidió que había terminado la aplicación de las disposiciones de sus resoluciones anteriores, exhortando a todos los Estados a cumplir todas las disposiciones de la citada Resolución 2213 (2015).[41] Pero esas sanciones económicas pueden ser restablecidas si se demuestran violaciones del PACC en el futuro.[42]

No obstante, las medidas sobre comercio de armas convencionales permanecerán vigentes por cinco años, y las medidas contra el desarrollo de misiles balísticos se pueden prorrogar durante ocho años. Pero todas estas restricciones pueden ser levantadas antes de esos plazos si se concluye que todo el programa nuclear iraní está destinado sólo a fines pacíficos, sin intentos clandestinos para producir armas atómicas. Y el acuerdo alcanzado dejaba claro que sus disposiciones y medidas sólo obligan a sus partes, pero no sientan precedente para ningún otro Estado ni para los principios fundamentales del Derecho internacional, ni afecta a los derechos y obligaciones en virtud del TNP.[43]

En el Comité 1737 se han presentado informes trimestrales y se ha continuado supervisando el cumplimiento del régimen internacional de sanciones hasta que, el 16 de enero de este 2016, el OIEA verificó que Irán había cumplido correctamente con las disposiciones del acuerdo.[44] Desde esa fecha comenzó el levantamiento gradual de las sanciones del CSNU sobre Irán, y el propio Comité 1737 dejó de existir, siendo reemplazado por un régimen de restricciones más liviano y un mecanismo de verificación de Naciones Unidas dirigido por un facilitador. De nuevo, España ha sido elegida para desempeñar esa función de facilitación-dirección de la implementación del régimen supervisor acordado.

**EPÍLOGO**

En nuestra opinión, la labor desarrollada por la Administración española durante el período de servicio en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha resultado bastante beneficiosa para reforzar la posición y la credibilidad internacional de España en el mundo actual. La imagen de

[40] El informe del Director General del OIEA fue emitido el 16 de enero de 2016, y distribuido mediante Nota del Presidente del Consejo de Seguridad de 19 de enero de 2016 (doc.S/2016/57, anexo). Asimismo, este órgano de la ONU se preparó entonces para llevar a cabo las tareas relacionadas con la aplicación de su Resolución 2231 (205), como, por ejemplo, nombrar cada año a uno de sus Estados miembros como facilitador de esas funciones. Nota de la Presidencia del Consejo de Seguridad, 16 de enero de 2016 (doc.S/2016/44).
[41] Posteriores informes del Director General del OIEA dirigidos al Presidente del Consejo de Seguridad en marzo de 2016, confirmaban que Irán estaba cumpliendo con el acuerdo establecido.
[42] Punto 6.6 del Anexo IV, relativo a la Comisión Conjunta.
[43] *Ibídem*, punto xi; y Resolución 2231 (2015) del CSNU, punto dispositivo 27.
[44] Este acuerdo fue endosado por, y recogido en, la Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad.

solvencia y fiabilidad institucional proyectada por los representantes de nuestro país ha contribuido a fortalecer la imagen de la "Marca España" en un sentido amplio y *comprehensivo*.

Además, el hecho de que nuestro cuerpo diplomático se haya preocupado por diseñar unas directrices que funcionen a modo de "estrategia de salida" al finalizar este bienio 2015-2016 ha de servir para dar continuidad a la cosecha de frutos positivos, incrementar nuestra capacidad de influencia, y consolidar a España como un actor de referencia en la comunidad europea e internacional contemporánea.

De hecho, algunos réditos de esta renovada proyección internacional española ya están comenzando a salir a la luz: así por ejemplo, la Comisión Política Especial y de Descolonización de la Asamblea General de Naciones Unidas (Cuarta Comisión) aprobó el 8 de noviembre de 2016 por consenso una Decisión sobre la cuestión de Gibraltar, que exhorta al Reino Unido y a España a alcanzar una solución definitiva a este contencioso en el marco de la Declaración de Bruselas de 1984 y a la luz de las resoluciones pertinentes de la AGNU.[45] Como es sabido, dichas resoluciones constituyen la doctrina de Naciones Unidas sobre la cuestión de Gibraltar, que es identificado como una situación colonial a cuya persistencia hay que poner fin, pues quebranta la integridad territorial de España.[46]

Por otro lado, y aunque ya había sido pactado previamente, sorprende el voto favorable casi unánime (171 Estados miembros de la AGNU) en la reciente elección de España como miembro del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) -otro de los órganos principales de la Organización universal- para 2017, por cesión de Portugal de su asiento durante el último año del período 2015-2017.

No obstante, la multiplicidad de iniciativas desarrolladas puede haber provocado, en algunos momentos, cierta confusión sobre los objetivos a conseguir, y difuminar un tanto la positiva imagen proyectada. Por ello, conviene clarificar y simplificar en lo posible la organización diseñada y las estructuras creadas, de modo que puedan aprovecharse mejor las sinergias producidas por todas las iniciativas y proyectos desarrollados durante la participación de nuestro país en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

---

[45] Resoluciones 2070 (XX), de 16 de diciembre de 1965; 2231 (XXI), de 20 de diciembre de 1966; y 2353 (XXII), de 19 de diciembre de 1967.

[46] De acuerdo con el apartado 6 de la *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, contenida en la Resolución 1514 (XV) de la AGNU, de 14 de diciembre de 1960, "Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas".

**BIBLIOGRAFÍA**

Álvarez Verdugo, M.: "¿Hacia la armonización de los controles nacionales a la exportación nuclear?", *Revista Española de Derecho Internacional*, 64.2 (2012), pp.79-104.

Arteaga, F.: *La crisis coreana vista desde los lados –claro y oscuro- de Corea del Norte*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Comentario Elcano n°28/2013, 3 de abril de 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-arteaga-crisis-corea-del-norte-2013 [Consulta: 02/11/2016].

Bothe, M.: "Weapons of Mass Destruction, Counter-Proliferation", en Wolfrum, R. (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2015, online edition, en www.mpepil.com

De los Reyes, M.J.: *Pakistán y la red nuclear del Dr. Khan. Su impacto en el marco regional e internacional*, Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo (CEID), Documento de Trabajo nº 22, agosto 2004.

Fitzpatrick, M.: "Iran and North Korea: The Proliferation Nexus", *Survival*, 48.1 (2006), pp. 61-80.

García Pérez, R.: "La diplomacia pública de España: marco conceptual e instrumentos", ponencia presentada en las XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI), *España y la Unión Europea en el orden internacional*, Sevilla, 15-16 de octubre de 2015, en proceso de publicación.

Garrido Rebolledo, V.: "Irán: ¿Próxima potencia nuclear? Balance y perspectivas" en AA.VV., *La Estrategia Española de Seguridad ante las transformaciones políticas en el Norte de África*, Ceuta: Centro Universitario UNED, 2013, pp.53-100.

Garrido Rebolledo, V.: "España, la Unión Europea y las estrategias de cooperación: la amenaza de la proliferación de las armas de destrucción masiva (NBQ)", ponencia presentada en las XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI), *España y la Unión Europea en el orden internacional*, Sevilla, 15-16 de octubre de 2015, en proceso de publicación.

Gouyez Ben Allal, A: *La proliferación nuclear y los desafíos geopolíticos y de seguridad: análisis de los programas nucleares de Corea del Norte, Pakistán, e Irán*, tesis doctoral, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2016, inédita.

Haggard, S. y Noland, M.: *Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation*, Washington: Peterson Institute for International Economics, Washington, 2009 (Working Paper 09-4).

Iglesias Velasco, A.J. y Gouyez Ben Allal, A.: "El programa nuclear iraní: una cuestión sensible para la seguridad internacional y el régimen de no proliferación" en De Tomás Morales, S. (dir.): *Retos del Derecho ante las nuevas amenazas*, Madrid: Dykinson, 2015, pp.201-214.
Molina, I.: "España en el Consejo de Seguridad de la ONU 2015-2016: apuntes desde cuatro planos", Comentario Elcano n°60/2014, 17 de octubre de 2014, en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-molina-espana-en-el-consejo-de-seguridad-onu-2015-2016-apuntes-cuatro-planos> [Consulta: 05/11/2016).

Rouppert, B.: *Le programme nucléaire iranien: Rétrospectives sur les accords conclus avec l'AIEA et le P5+1*, Bruselas: Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), 2014 (Rapports du GRIP n° 2/2014).

Sanabria Valderrama, F.J.: "España en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas" en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Panorama Estratégico 2016*, Madrid: Ministerio de Defensa, 2016, pp.41-70.

Strydom, H.A.: "Weapons of Mass Destruction", en Wolfrum, R. (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2015, online edition, en www.mpepil.com

Sur, S.: "La résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004): entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques", *Revue Générale de Droit International Public*, 108 (2004), pp.855–882.

Velarde Pinacho, G. : "Proliferación de armas nucleares. Irán y Corea del Norte", en AA.VV: *Proliferación de ADM y de Tecnología Avanzada*, Madrid: Ministerio de Defensa-Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011, pp. 46-78 (Cuadernos de Estrategia n° 153).

Zaccara, L.: "Irán y la cuestión nuclear", *Política Exterior*, 109 (2006), pp. 113-121.

# POTENCIAR LA SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS JÓVENES. EN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

***DÑA. STELLA GONZÁLEZ DE LA CUEVA***

## NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba (Argentina). En España homologó su titulación al de Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología, Sección Administración del Estado. Obtiene asimismo el título de posgrado de Profesora para Graduados Universitarios, titulación por la que accede a la cátedra universitaria.

Hasta 1989 desarrolló actividades docentes en la Facultad de Ciencias Políticas de la UCC como titular de Cátedra de Derecho Diplomático y Consular, y Cátedra de Teoría de las Relaciones Internacionales. En la Facultad de Filosofía y Humanidades ha sido profesora del Doctorado en Historia y miembro de Tribunal de Tesis de dicha Universidad.

Fue becada por el AECID para cursar el Master en Estudios Internacionales en la Escuela Diplomática de España continuando sus estudios en la Academia Diplomática de Viena.

Ha participado en simposios, congresos y conferencias internacionales invitada como experta en relaciones internacionales, enfocando su experiencia al análisis y prospectiva político-social internacional.

Une su vocación de internacionalista a su interés por los Derechos Humanos en su contexto general y, en particular, en el desarrollo de programas en favor de la infancia.

Graduada en Altos Estudios Internacionales, fue vocal representante de la Asamblea de Socios de la Sociedad de Estudios Internacionales (SEI), y posteriormente Subdirectora del Curso de Altos Estudios Internacionales impartido por la SEI de Madrid hasta 2013.

Ha continuado su desarrollo profesional hasta la actualidad en los ámbitos de la Seguridad, Defensa y la Cooperación Internacional.

**INTRODUCCIÓN**

Desde la firma de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y posterior Convención de 1989 hasta la actualidad, no han cesado los esfuerzos por consolidar políticas públicas nacionales, regionales e internacionales que garanticen la seguridad integral de los menores.

La Convención sobre los Derechos del Niño es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora toda la gama de derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. En 1989 los representantes de los Estados decidieron que los niños y niñas debía tener una Convención especial dedicada exclusivamente a ellos, que son quienes hasta los 18 años precisan de la protección especial que los adultos no necesitan.

La Convención reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho. Este reconocimiento exige a la sociedad modificaciones estructurales en la forma en que se concreta la relación del adulto con el niño basada en el respeto a sus capacidades desde el inicio de la vida. Esta transformación requiere, sin duda, de la acción del Estado para proveer los mecanismos que permitan generar una transformación en el adulto, es decir una concienciación, sensibilización y educación.

La Convención establece los derechos de los niños, niñas y jóvenes en cincuenta y cuatro artículos y dos Protocolos facultativos. El 14 de abril de 2014 entró en vigor el Tercer Protocolo Facultativo, que permitiría al Comité de los Derechos del Niño recibir denuncias de personas o grupos de personas en contra de los Estados que tienen ratificada la Convención.

La Convención de 1989 define los derechos humanos básicos que deben disfrutar los niños y las niñas: el derecho a la supervivencia, al desarrollo pleno, a la protección contra los malos tratos y la explotación y la participación en la vida familiar, cultural y social.

Inspiran la Convención los siguientes principios:

1- El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo

2- El respeto a su dignidad

3- La no discriminación

4- La atención al interés superior del niño

Al mismo tiempo, la Convención establece pautas en materia de atención a la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales.

A fin de contribuir a eliminar los abusos y la explotación de los niños, las niñas y los jóvenes, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) aprobó en 2000 los dos primeros Protocolos facultativos que refuerzan la protección de la infancia contra su participación en los conflictos armados, el primero, y contra la explotación sexual de los menores, el segundo.

El Protocolo facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados establece los dieciocho años como edad mínima para el reclutamiento obligatorio.

El Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía llama la atención hacia la criminalización de estas violaciones de los derechos de la infancia y destaca la importancia de fomentar una mayor concienciación pública, potenciando asimismo la cooperación internacional en la materia.

Posteriormente se firmará un tercer Protocolo facultativo por el que se establece un procedimiento de comunicación para presentar denuncias sobre violaciones de los Derechos de los niños, niñas y jóvenes ante el Comité de los Derechos del Niño cuando los mecanismos nacionales y regionales destinados a examinar las denuncias no sean suficientes. De esta forma, se ofrece a los niños de manera individual la oportunidad de presentar directamente denuncias sobre la violación de sus derechos.

Con su ratificación y adhesión a la Convención, y sus protocolos facultativos, los Estados y los gobiernos se han comprometido a asegurar y proteger los derechos de la infancia y han aceptado que se les considere responsables de este compromiso ante la comunidad internacional. Los Estados parte de la Convención están obligados a llevar a cabo las medidas y políticas necesarias para proteger el interés superior del niño.

Aún constan países que no han ratificado la Convención; en concreto, Somalia, Sudán del Sur y Estados Unidos. Si bien sorprende que la primera potencia mundial aún no haya ratificado la Convención, la justificación podría encontrarse en que en los EE.UU. se necesita una mayoría de dos tercios del Senado para su aprobación, el mismo estándar necesario para una reforma constitucional.

Al ser un tema controvertido, en los EE.UU. ha merecido diversas opiniones entre las que destaca la del investigador de la Fundación Heritage, Steven Groves, quien se opone a la Convención. Argumenta en una entrevista efectuada por el medio BBC Mundo que los temas relacionados

con los niños han recaído tradicionalmente sobre la familia, que tiene "autoridad plena" sobre la educación, la disciplina y la religión de los menores hasta la edad de dieciocho años.

También la organización Parental Rights afirma que la Convención causa que los padres pierdan el derecho a ser padres y socava a la familia con resultados frecuentemente devastadores para los mismos niños. El presidente Barack Obama declaró en 2008 que su gobierno la revisaría. Aun así, EEUU ha firmado los primeros Protocolos facultativos.

El compromiso de los Estados con los derechos del niño se contempla también en el marco de la cooperación internacional como una herramienta clave para la aplicación de estos derechos en los países con menos recursos. Como afirma UNICEF, los niños son actores clave en la evolución y la sostenibilidad de cualquier sociedad.

Un Estado que se desentienda de su infancia y una sociedad que no asuma colectivamente su papel de contribuir a la protección y desarrollo de los niños tendrán que aceptar futuros costes públicos y privados cada vez más elevados.

Los bajos niveles educativos, la inequidad, la pobreza y la exclusión social de la infancia presentan facturas que revierten en el país al cabo del tiempo en forma de mayores costes sanitarios y hospitalarios, programas de apoyo escolar, subsidios y ayudas sociales o gastos en el sistema de justicia y penitenciario. Las intervenciones y decisiones políticas que se tomen en el presente determinarán si millones de niños y jóvenes serán capaces de alcanzar todo su potencial o si se dejan atrás para enfrentar un futuro de empeoramiento de la desigualdad y la marginación.

Los argumentos para potenciar la seguridad y protección de los niños, las niñas y los jóvenes son diversos, pero se podrían resumir en cuatro: 1) éticos, 2) relacionados con la edad, 3) económicos y 4) políticos. Cada uno de ellos, en particular, es el que tiene que ver con los efectos irreversibles que las privaciones pueden tener en sus capacidades futuras y en las perspectivas de futuro de una nación.

**Argumentos para invertir en la infancia**

| | |
|---|---|
| *Argumento ético* | *Al aplicar los derechos y generar equidad.* |
| *Argumento de la edad* | *La infancia es una ventana de oportunidades.* |

| | |
|---|---|
| *Argumento económico* | *Por el incremento de la productividad y el crecimiento económico.* |
| *Argumento político* | *Porque mejora la cohesión social y la calidad democrática.* |

**NACIONES UNIDAS. LA REPRESENTANTE ESPECIAL DEL SECRETARIO GENERAL PARA LA CUESTION DE NIÑOS Y CONFLICTOS ARMADOS**

**Antecedentes y situación actual**

En 1996, la Sra. Graça Machel, política y activista social en favor de los niños mozambiqueños, nombrada entonces en Naciones Unidas como Experta para el Estudio del Impacto de los Conflictos Armados en los Niños, presentó un informe en el que describía la brutalidad extrema a que estaban expuestos millones de niños atrapados en los conflictos armados y demostró el carácter central de la cuestión para las agendas internacionales de derechos humanos, desarrollo, paz y seguridad.

La Sra Graça Machel es la tercera esposa y viuda de Nelson Mandela. Durante la guerra de independencia de Mozambique había trabajado con el Frente para la Liberación de Mozambique, organizando el sistema escolar en los territorios liberados y en los campos de entrenamiento de Tanzania.

Si bien se han registrado progresos en los últimos 20 años en relación con la seguridad y protección de los niños, las niñas y los jóvenes, aún en el segundo semestre 2015 y principios de 2016 persistían graves problemas para la protección de los niños afectados por los conflictos armados. La intensidad de las violaciones graves de sus derechos había aumentado en ciertas situaciones y preocupaba la proliferación de agentes que participaban en los conflictos.

El 25 de julio 2016 la Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, la argelina Leila Zerrougi, presentó su informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 70/137, en el que se da información sobre sus visitas y sobre los progresos alcanzados en los últimos 20 años transcurridos desde que la Asamblea mediante resolución 50/77 creara el mandato relativo a los niños y los conflictos armados. Asimismo, informa de los problemas que aún permanecen en relación a los menores de edad así como los nuevos desafíos y reflexiones en el 20ª aniversario del programa sobre los niños y los conflictos armados.

En este informe se proporciona información acerca de las visitas sobre el terreno realizadas, su colaboración con organizaciones regionales y se incluye, al mismo tiempo, una actualización sobre la campaña "Niños, No Soldados". Concluye el informe con recomendaciones para mejorar la protección de los niños afectados por los conflictos.

Se debe destacar que en los últimos años las operaciones aéreas transfronterizas realizadas por coaliciones internacionales, o Estados Miembros a título individual, en zonas pobladas produjeron entornos complejos para la protección de los niños.

Los conflictos prolongados como Siria, Irak, Afganistán, Somalia y Sudán del Sur han registrado también un número de bajas infantiles considerable. Asimismo, centenares de niños fueron secuestrados, reclutados, utilizados, y mutilados. Por otra parte, en Yemen el conflicto ha continuado intensificándose y se han multiplicado los ataques contra escuelas y hospitales.

Los resultados, si bien no son suficientes, han comenzado a ser positivos. Se han firmado veinticinco planes de acción con partes en conflicto, nueve de ellos han finalizado y han podido ser suprimidos de los anexos del informe anual del Secretario General.

Desde el año 2000, más de 115.000 niños vinculados con partes en conflicto han sido liberados gracias al diálogo coordinado y la labor de sensibilización de las Naciones Unidas. Las actividades de promoción generadas por el mandato han suscitado un consenso mundial entre los Estados miembros de que los niños no deben ser reclutados ni utilizados en conflictos. Gracias a la campaña "Niños, No Soldados" más de 8.000 niños han sido separados de grupos armados no estatales en 2015.

**El Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad**

Este progreso no habría sido posible sin el apoyo de la Asamblea General y los instrumentos establecidos por el Consejo de Seguridad para reducir otras violaciones graves de los derechos de los niños. La violación y otras formas de violencia sexual, por ejemplo, es una preocupación fundamental en la mayoría de las situaciones de conflicto armado.

El Consejo de Seguridad, en su Resolución 1261(1999) sumó su apoyo a los esfuerzos de la Asamblea General, reconociendo que los niños y los conflictos armados eran una cuestión relativa a la paz y la seguridad y señalando y condenando las violaciones graves cometidas contra ellos. En su Resolución 1379(2001) el Consejo de Seguridad pidió al Secretario General que adjuntara a su informe una lista de las partes que reclutaran o utilizaran niños.

Durante los últimos diecisiete años el Consejo de Seguridad ha creado instrumentos prácticos concebidos para complementar el mandato de la Asamblea de hacer frente a esas violaciones de derechos. En 2005, y mediante la Resolución 1612, el Consejo de Seguridad estableció un mecanismo de supervisión y presentación de informes en relación con los niños y los conflictos armados, y subrayó que el mecanismo habría de reunir y proporcionar información oportuna, objetiva, precisa y fiable acerca del reclutamiento y la utilización de niños soldados en contravención del derecho internacional aplicable y de otras infracciones y abusos cometidos contra los niños afectados por los conflictos armados.

Así surge en julio de 2005, por Resolución 1612(2015) del Consejo de Seguridad, el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados.

Este Grupo de Trabajo, presidido hasta finales de 2016 por el Sr. Ramlan Bin Ibrahim (Malasia) estuvo integrado por representantes de los quince países miembros del Consejo de Seguridad y celebra sesiones oficiales y oficiosas que se anuncian en el Diario de las Naciones Unidas y en las que examina los informes sobre los niños en situaciones de conflicto armado en determinados países. Asimismo, examina los progresos por la aplicación de planes de acción y todo cuanto atañe a la seguridad y protección de los niños.

El Grupo de Trabajo una vez valorados los documentos, elabora informes anuales de sus actividades y formula recomendaciones a las partes en conflicto sobre medidas para promover la protección de los niños afectados por situaciones de conflicto.

En los anexos a los informes se señalan las partes que reclutan niños en violación de la normativa internacional, como la Resolución 1539(2004) aprobada por el Consejo de Seguridad en sesión celebrada el 22 de abril; las partes que comenten mutilaciones, violaciones y otros actos de violencia sexual contra niños en situación de conflicto armado contraviniendo la Resolución 1882 (4 de agosto 2009); y las partes que realizan ataques recurrentes contra escuelas y hospitales o contra las personas protegidas relacionadas con estos contraviniendo la Resolución 1998 ( 12 de julio 2011).

Además de los informes periódicos al Secretario General, el Grupo de Trabajo recibe de manera regular información actualizada desde el terreno por medio del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Como se ha mencionado, la Representante Especial de Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados también proporciona periódicamente a los miembros de Grupo de Trabajo información sobre los problemas y las actividades relacionadas con los niños y los conflictos armados.

En este sentido, se han observado algunos avances, como por ejemplo el caso de Kyungu Mutanga, ex comandante Mai Mai, que fue llevado ante los tribunales por crímenes de guerra y de lesa humanidad y por el reclutamiento de niños en Katanga entre 2003 y 2006.

**Consejo de Seguridad. Debate abierto de 2 de agosto 2016**

El día 2 de agosto tuvo lugar el debate abierto anual del Consejo de Seguridad sobre Niños y Conflictos Armados (CAAC), con la participación del Secretario General, Ban Ki-moon, la Representante Especial del Secretario General para CAAC, Leila Zerrougui, y el Director Ejecutivo del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Anthony Lake.

Más de setenta países tomaron parte en el debate. Tanto los ponentes como la mayoría de delegaciones señalaron una serie de hechos preocupantes: el auge del extremismo violento, los desplazamientos forzosos, los bombardeos indiscriminados, los abusos sexuales contra niños por parte de cascos azules o los ataques a escuelas y hospitales.

Entre los avances positivos se destacó el éxito de la campaña "Niños, no soldados" y la firma de veinticinco planes de acción. Asimismo, fueron valoradas positivamente las disposiciones específicas sobre niños en el reciente Acuerdo de Paz en Colombia (2016).

En su intervención inicial, el Secretario General incidió en que los niños refugiados desplazados son especialmente vulnerables, por lo que es necesario abordar las causas subyacentes, incluyendo el extremismo violento. El Sr. Ban Ki-Moon señaló también que los niños se ven afectados por las operaciones antiterroristas y alertó de los bombardeos aéreos en zonas pobladas, recordando que los hospitales y escuelas han de ser protegidos.

Asimismo, el Secretario General expresó su indignación ante los casos de abusos sexuales cometidos por cascos azules y agradeció al Consejo de Seguridad que endosara su decisión de repatriar a los miembros de los contingentes afectados.

Respecto de las intervenciones de los Estados Miembros, el contenido de las mismas fue similar. Reiteraron su apoyo expreso a la labor que realiza tanto la Representante Especial del Secretario General Zerrougui como su equipo sobre el terreno. No obstante, se recordó que aún persisten importantes retos, tales como el auge del extremismo violento, aludiendo a las graves violaciones cometidas por Daesh, Boko Haram, al-Nusrah o al Qaeda, así como a la necesidad de aplicar un enfoque holístico para abordar las causas fundamentales. Diversas delegaciones enfatizaron que los niños utilizados por estos grupos terroristas o afiliados a grupos armados deben tener la consideración de víctimas y tener a su disposición programas de rehabilitación.

La protección de las escuelas y hospitales acaparó al mismo tiempo buena parte de la atención de los Estados Miembros, con menciones explícitas a la importancia de la reciente Resolución 2286 (2016).

UNICEF ha examinado el impacto de la insurgencia de Boko Haram sobre los niños, y su efecto devastador para la infancia en Nigeria, Camerún, Chad y Níger. La organización estima, además que otros 2,2 millones de personas -más de la mitad de ellos menores- están atrapadas en zonas bajo el control del grupo terrorista y necesitan ayuda humanitaria. Sólo en el noroeste de Nigeria, la organización cifra en unos 20.000 el número de niños separados de sus familias.

Estos datos ponen de manifiesto cómo la organización ha convertido a los más pequeños en su objetivo. Con el secuestro de las 200 niñas nigerianas hace más de dos años captaron la atención mediática que querían, pero lo cierto es que siembran el terror desde 2002 cuando surgió la organización yihadista. Su nombre, Boko Haram, que se traduce como "la educación occidental es pecado", es su declaración de intenciones y sinónimo de miedo y derramamiento de sangre.

**El derecho a la Educación en situaciones de conflicto. Declaración sobre Escuelas Seguras**

Una importante novedad en la protección de las escuelas y los hospitales son las actividades de promoción colectiva basadas en iniciativas de la Asamblea, como la promoción del derecho a la educación en situaciones de emergencia para convencer a las partes que es inaceptable utilizar escuelas en los conflictos armados[1].

Un total de 2,8 millones de niños, la mitad de los menores que se encuentran sin escolarizar en el mundo, viven en zonas de conflicto. En este sentido, la Declaración sobre Escuelas Seguras (2015) es un importante avance[2].

Se trata de una iniciativa conjunta elaborada mediante consultas de Estado coordinadas por Noruega y Argentina en Ginebra durante el primer semestre de 2015 y recibió el apoyo inicial de varios gobiernos en la Conferencia de Oslo sobre Escuelas Seguras convocada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega el 29 mayo 2015. La Declaración ofrece a los gobiernos la oportunidad de expresar un amplio apoyo político a la protección y continuación

[1] Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 64/290, de 20 de julio de 2010, "El Derecho a la Educación en situaciones de emergencia".
[2] Informe de la Representante Especial del Secretario General para niños y conflictos armados 2016. Referencia online: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2016/DIEEEI08-2016_Informe_Ninos_Conflictos_BPI.pdf.

de la labor educativa en zonas de conflicto y a incorporar estas directrices a marcos operativos nacionales en la mayor medida posible y pertinente[3].

La Declaración sobre Escuelas Seguras describe las consecuencias inmediatas y a largo plazo de los ataques a estudiantes, maestros, escuelas y universidades, así como el uso militar de esas instalaciones durante los conflictos armados. La Declaración sirve de instrumento para que los Estados Miembros apliquen las directrices para prevenir el uso militar de escuelas y universidades en situaciones de conflicto armado.

En noviembre 2015, todos los Estados miembros de la UNESCO fueron invitados a adherirse a la Declaración sobre Escuelas Seguras. En su condición de organización de las Naciones Unidas con el mandato de coordinar la labor educativa, la UNESCO desempeña una función dinámica en la promoción de la educación como parte de la respuesta de emergencia y la recuperación a largo plazo.

La Sra Irina Bokova, Directora General de la UNESCO, agradeció a S.A.R el Príncipe Hakoon el liderazgo de Noruega y la implicación de su país en materia de desarrollo, en particular en la causa de la educación en las zonas de conflicto. En particular señaló que: "*en situaciones de conflicto, las escuelas, los docentes y los alumnos no son víctimas de daños colaterales, sino que son el blanco deliberado de los ataques. Esto es una crisis de derechos humanos, una crisis de seguridad y un desastre para el desarrollo a largo plazo…La educación no está integrada en las tareas de construcción de la paz y está cayendo en la grieta existente entre la ayuda humanitaria y la asistencia al desarrollo…Esta situación hipoteca el futuro de sociedades enteras, impide que el mundo alcance el objetivo de que nadie quede rezagado y plantea un grave obstáculo a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible*".

Al firmar la UNESCO la Declaración sobre Escuelas Seguras, los Estados Miembros se comprometen a abordar las consecuencias de la violencia y el conflicto sobre las instituciones de enseñanza y a poner de relieve la importancia de garantizar el aprendizaje sin interrupción durante los períodos de conflicto.

La Declaración cuenta actualmente con la adhesión de 56 países, entre ellos España, y permanece abierta a que otros países puedan suscribirse siendo el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega el depositario de los endosos.

[3] "Safe Schools Declaration", Oslo, 29 de mayo de 2015. Referencia en: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/safe_schools_declaration.pdf

**Unión Europea. Recomendación europea para invertir en la infancia**

La Comisión Europea aprobó en febrero de 2013 la "Recomendación Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas"[4]. Esta Recomendación supone un marco europeo para el desarrollo de políticas nacionales de lucha contra la pobreza infantil y promoción del bienestar de los niños en un momento en que las cifras de pobreza y de exclusión infantil están creciendo en la mayoría de los países europeos, muchas veces por encima de las del resto de la población.

La propia Comisión reconoce que "*evitar que se transmitan las desventajas entre generaciones es una inversión crucial para el futuro de Europa y que para luchar contra la pobreza infantil es necesario mantener una inversión en los niños y las familias que permita la continuidad de las políticas y la planificación a largo plazo".*

Para UNICEF la Recomendación se constituye como una imprescindible hoja de ruta sobre cómo los países pueden mejorar el bienestar de los niños.

**España. Derechos Humanos y los Derechos de la Infancia**

En su intervención durante la inauguración del II Congreso de ADESyD, el 24 de noviembre de 2015, la Defensora del Pueblo, Dña. Soledad Becerril, mencionó que su condición de Defensora del Pueblo ha añadido una preocupación más: la de los Derechos Humanos de aquellos que huyen de las guerras: hombres, mujeres y niños.

En palabras de la Sra. Becerril*: "a la seguridad, sobre la cual una sociedad puede desarrollarse, preservar su libertad, alcanzar la prosperidad de sus ciudadanos y garantizar el buen funcionamiento de sus instituciones, como dice el preámbulo de la ley de Seguridad Nacional, de manera que permita el ejercicio de nuestras libertades y el mantenimiento de nuestros valores como sociedad occidental, tenemos, pues, que añadir otra vertiente más: la vertiente humanitaria".*

En España las políticas de infancia son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. La Administración Central tiene un papel clave en la coordinación vertical de las políticas de infancia mediante planes nacionales y programas específicos, así como mediante la promoción

[4] Véase el texto de la Recomendación en BOE nº 59 de 2 de marzo de 2013: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2013-80405

de los objetivos de la Recomendación europea "*Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas"*[5].

El profesor Gregorio Rodríguez Cabrero, catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá de Henares, presentó conclusiones a la Recomendación Europea 2015 y expresó que la limitada eficacia de las políticas de protección social de la infancia y el impacto de las políticas de consolidación fiscal, desde mayo de 2010 hasta la actualidad no solo han truncado la maduración de los nuevos programas para la infancia, sino que han puesto de manifiesto la debilidad de los mismos en el actual contexto de depresión económica.

Manifestó que el retroceso relativo de las políticas de protección social, con un alza de los indicadores de pobreza infantil, apenas ha sido objeto de atención por parte de la sociedad española con la excepción de las ONG más emblemáticas. Los informes sobre pobreza infantil por parte de expertos y ONG, y la alarma en 2013 sobre la aparición de problemas de malnutrición infantil, han dado visibilidad social a la pobreza infantil y promovido, finalmente, debates en el Congreso de los Diputados y en diferentes Parlamentos Autonómicos (como es el caso de Andalucía, Cataluña y Canarias).

En este contexto, el Programa Nacional de Reformas 2013 (PNR) recoge el objetivo de lucha contra la pobreza infantil, que es el objetivo estratégico del II Plan Estratégico Nacional de la Infancia y Adolescencia (PENIA) 2013-2016.

En este sentido, sería preciso incrementar el gasto social en infancia, tanto en prestaciones como en servicios, con el objetivo de reducir las tasas de pobreza infantil y promover el bienestar de los menores y sus familias. Sólo de este modo pueden abordarse con posibilidades de efectividad los objetivos del PNR 2013 y del II PENIA 2013-2016.

Las políticas públicas de infancia deben incorporar plenamente la filosofía de que la inversión en infancia es una inversión en el bienestar de las próximas generaciones. Asimismo, deberían seguir la senda de una visión integral del bienestar de los menores y mejorar la coordinación entre las diferentes políticas territoriales, sin menoscabo de sus competencias constitucionales.

El autor del estudio ha manifestado, asimismo, que cabría hacer cinco recomendaciones concretas:

[5] Rodríguez Cabrero, G. 2014. *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. Un estudio sobre políticas nacionales. Informe Nacional España*. Comisión Europea.

a) Mejorar de la calidad del empleo, de su estabilidad y renta salarial para los hogares pobres con niños.

b) Sobre la base de la actual cobertura sanitaria y educativa, sería preciso asegurar la protección de los niños gitanos, inmigrantes y con discapacidad, garantizar su alimentación y apoyo en la escuela, es decir, avanzar hacia un universalismo compatible con las necesidades de los niños vulnerables y en situación de riesgo.

c) Poner en marcha un Plan de Lucha contra la Pobreza Infantil en línea con la Proposición No de Ley del Congreso de los Diputados, siendo la primera medida la garantía diaria de una nutrición adecuada de los niños sin recursos.

d) Destacar que los niños son sujetos de derechos y no una carga, por lo que esta filosofía debe primar en el diseño de las políticas públicas generales y de infancia.

e) La estrategia española de desarrollo del bienestar infantil debería desarrollarse en coordinación efectiva con las políticas autonómicas y municipales, promoviendo la transversalidad en todas las políticas sociales y económicas concentrando el grueso de los recursos en los primeros años de la vida de los niños, tanto los de tipo monetario y fiscal como los servicios de cuidados, educativos, sanitarios y sociales.

**La Comisión de Seguridad Hemisférica de La Organización de los Estados Americanos (OEA).**

A nivel regional, consta también la preocupación por parte de los Estados Miembros de la OEA por elaborar estrategias y modelos de acción para prevenir todas las formas de violencia que involucren a niños, niñas y jóvenes en los diversos espacios sociales: la familia, las instituciones y la comunidad. Los Estados Miembros han manifestado su rechazo a que los niños, niñas y adolescentes sean utilizados por parte de organizaciones de delincuencia organizada, incluyendo las del ciberespacio.

En su proyecto de resolución aprobado por la Comisión de Seguridad Hemisférica, en su reunión de 2 de junio 2016, los Estados condenan la trata de personas en todas sus formas de manifestación y reiteran su compromiso con la asistencia y protección de las víctimas. Por ello, propusieron convocar la 5º Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas para el primer semestre de 2017.

Los Estados Miembros reafirmaron también su compromiso con la Declaración sobre Seguridad en las Américas y con el enfoque multidimensional de seguridad destacando la relación entre

seguridad y desarrollo social. A continuación se expone una tabla resumen de las principales resoluciones del Consejo sobre el tema que nos ocupa.

**LOS NIÑOS Y LOS CONFLICTOS ARMADOS**[6]

| Fecha | Resoluciones Consejo de Seguridad | Contenidos |
|---|---|---|
| 1999 | Resolución 1261 | Los niños en los conflictos armados serán una prioridad. Primera resolución que condenó el reclutamiento de niños soldados. |
| 2000 | Resolución 1314 | Estableció medidas concretas para la protección de los niños durante y después del conflicto. |
| 2001 | Resolución 1379 | Contiene disposiciones para proteger a los niños durante las operaciones de mantenimiento de la paz. Solicita al Secretario General que se identifiquen las partes de un conflicto que han reclutado niños soldados. |
| 2003 | Resolución 1460 | Exige que se ponga fin de inmediato al empleo de niños soldados y apoya la aplicación de normas y estándares internacionales para la protección de los niños afectados por las guerras. |
| 2004 | Resolución 1539 | Condenó el empleo de niños soldados, pide al SG que diseñe un mecanismo de supervisión. Constituye el primer intento del Consejo de ampliar el marco de protección al identificar nuevas categorías de infracciones contra los niños. |
| 2005 | Resolución 1612 | Estableció un mecanismo integral para supervisar, denunciar y sancionar a los responsables de graves faltas contra los niños durante un conflicto. Se concretó el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre los Niños y los Conflictos Armados. |
| 2009 | Resolución 1882 | Incrementó la protección de los niños en situaciones de conflicto armado gracias al desarrollo de planes de acción completos y con plazos de ejecución. |
| 2011 | Resolución 1998 | Prohibió los ataques contra escuelas y hospitales tanto en el marco de las actividades militares como por parte de grupos armados. Solicitó al Secretario General incluir una lista de las partes responsables de graves violaciones contra los niños. |

[6] Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 17 de septiembre de 2001, *Los niños y los conflictos armados*. (https://un.org/es/comun/docs/?symbol:S/2001/852)

| | | |
|---|---|---|
| 2012 | Resolución 2068 | Expresó su preocupación ante la persistencia de las violaciones contra los niños y reiteró su disposición a adoptar medidas selectivas y graduales. Exhortó al Grupo de Trabajo a examinar en el plazo de un año opciones para aumentar las presiones sobre aquellos que persisten en cometer esos actos. |
| 2016 | Resolución 2286 | Hace especial mención a la protección de las escuelas y hospitales. |

**Conclusiones**

La preocupación por la seguridad, por la paz y por establecer sólidos cimientos de convivencia fundados en el respeto por los derechos de la persona continúa siendo el motor que impulsa las diversas acciones institucionales a nivel nacional, regional, e internacional. En relación a la protección de la infancia el respeto por los derechos de la persona debe iniciarse en el respeto por los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes a quienes podría considerarse como legítimos y futuros padres de la humanidad.

**BIBLIOGRAFÍA**

González Stella M. *"La protección de la infancia en el marco del Derecho Internacional".* Madrid: Cruz Roja Española, 1991.

González Stella M. *"Educación para un futuro solidario".* Madrid: *Edit. Paz y Cooperación, 1993.*

Resolución 44/25, de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 noviembre 1989, por la que se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño.

Resolución 69/158, de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 18 diciembre 2014, Sobre protección de los niños contra el acoso.

Resolución 69/187, de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 18 diciembre 2014, Los niños y los adolescentes inmigrantes.

Resolución 66/138, de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 19 de diciembre de 2011 por la que se aprueba el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.

**CIBERDEFENSA. NUEVA GENERACIÓN DE GUERRA RUSA**

***D. JAVIER BALAÑÁ HENAREJOS***

**NOTA BIOGRÁFICA**

Analista investigador, Master Internacional en Ciberdefensa y en Ciberseguridad, especialista universitario en Servicios de Inteligencia, experto profesional en Seguridad de Redes informáticas, técnico en Análisis de Tecnologías Militares y de la Industria de Defensa, profesor y director de Seguridad Privada y socio de la Asociación de Directores de Seguridad (ADISPO).

Asimismo es ponente del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, habiendo participado, en el año 2011, como coautor del Libro "*La Seguridad y la Defensa en el actual marco Socio Económico: Nuevas Estrategias frente a nuevas Amenazas"*, con la ponencia "El uso de las nuevas tecnologías por parte de los grupos terroristas islámicos (Yihadistas) en relación a Propaganda y Entrenamiento".

Igualmente es autor de unos veinte ensayos académicos publicados, relacionados con la inteligencia, la seguridad y el terrorismo, destacando entre ellos: "*Estado Islámico – Frente Cibernético, Ciberamenazas, Propaganda y Reclutamiento*" (2015, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado), *"Ciberespacio. Quinto Ámbito de Guerra"* (2016, Universidad San Pablo CEU), "*Ciberespacio, Amenazas y Respuestas"* (2017, Real Hermandad Veteranos de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil).

**INTRODUCCIÓN**

Este ensayo pretende concienciar sobre las amenazas existentes en el ciberespacio, describiendo para ello uno de los principales vectores de riesgo que, según muchos analistas, son, entre otros, los ciberataques procedentes de Rusia.

La aproximación a la amenaza rusa se realiza desde tres ámbitos complementarios, el primero desde el ámbito geopolítico a través de la expansión del poder ruso y muy especialmente por la influencia que ejercen sobre las ex repúblicas soviéticas. En segundo lugar, desde el ámbito del ciberespacio, a través de los sofisticados ciberataques o APTs (Amenazas Persistentes Avanzadas); y, en tercer lugar, desde el ámbito militar, a través de la Nueva Generación de Guerra o doctrina Gerasimov, cuyo eje principal es la guerra de información.

También se tratará de identificar sus principales grupos de Amenazas Persistentes Avanzadas, su vinculación con el gobierno ruso, su "modus operandi", el personal con el que cuentan, así como el tipo de arsenal digital que utilizan y su procedencia.

De la observación de sus ciberoperaciones se desprende que son diversas y variadas; van desde el ciberespionaje a gobiernos y a todo tipo de organizaciones hasta causar la total paralización de un país, como sucedió en Estonia en el año 2007. También se observan operaciones de represalia, como sucedió con Francia en 2015, cuando dejaron sin emisión los doce canales de la televisión pública francesa (TV5), en el marco de las sanciones europeas contra Moscú por su anexión de Crimea. Otras operaciones consisten en generar pánico a poblaciones civiles, como sucedió en 2014 en Luisiana (EE.UU.), al difundir en redes sociales y algunos medios un falso escape de gas tóxico. Sin embargo, es en el año 2016 cuando cruzan todas las líneas rojas al influir directamente en las elecciones presidenciales de un país democrático, como es el caso de EE.UU., donde espiaron, robaron, manipularon y publicaron correos electrónicos internos del Partido Demócrata.

También se describirá cómo encajan las ciberoperaciones con la geopolítica, y con la doctrina militar Gerasimov, y cómo gracias al anonimato de los ciberataques, por el problema todavía no resuelto de la falta de atribución, logran eludir responsabilidades, e inmovilizan a fuerzas tradicionalmente superiores, como es la alianza de OTAN, que se ve legalmente imposibilitada de accionar el famoso artículo 5º de la defensa colectiva.

Finalmente, se describirá la manera en que está desplegada la ciberseguridad en España, Europa y en el entorno aliado de OTAN, junto a la necesidad de homogeneizar las capacidades de ciberdefensa, de todos los estados miembros. También se expondrán las limitaciones que tiene la OTAN en esta materia para auxiliar solo de forma excepcional a los países miembros que lo soliciten.

**FEDERACION RUSA - NUEVA APROXIMACION AL PODER**

En el caso ruso, la geopolítica, las operaciones de información y los ciberataques se observan estrechamente relacionados, como pudo verse en Estonia en el año 2007, cuando, en medio de las tensiones existentes entre rusos y estonios, aparecieron en las redes sociales y en diversos medios de comunicación falsas informaciones, en donde se decía que miembros de la minoría rusa en Estonia habían sido drogados y torturados por la policía estonia. Se produjeron graves disturbios, donde hubo heridos y un muerto. Al día siguiente ciberataques atribuidos a grupos próximos al Kremlin dejaron todas las instituciones y entidades bancarias de Estonia, fuera de servicio, quedando el país totalmente paralizado. El resultado de estas agresiones dejaba un claro mensaje para los dirigentes de Estonia, y era que, aunque Estonia formara parte de OTAN y de la Comunidad Europea, Moscú seguía mandando.

Dos de las principales y tradicionales características de la guerra de información rusa son la ocultación y el engaño, que en ocasiones van unidas a la "represalia", como sucedió en el caso del sabotaje digital a la televisión pública francesa *TV5 Monde*, cuando los días 9 y 10 de abril del 2015 sus doce canales de televisión dejaron de emitir afectando a 260 millones de seguidores francófonos, repartidos en más de 200 países.

Este sabotaje fue reivindicado rápidamente por el grupo "CiberCalifato", del que se tuvieron primeras noticias el 11 de Septiembre de 2014, como grupo *hacker* independiente, no oficial, que daba soporte al autodenominado Estado Islámico (J. B. Henarejos, 2015).

Sin embargo, el nivel técnico mostrado del grupo Cibercalifato quedaba muy por debajo del realizado en el ataque a *TV5 Monde* (J. B. Henarejos, 2015).

Posteriormente, investigadores del gobierno francés pudieron determinar que, detrás de un servidor en Brasil, el origen del ataque se ubicaba en Moscú, y nuevamente identificaban a la APT28 o a la inteligencia militar rusa (GRU). También en este caso habían penetrado los sistemas y permanecido en silencio, desde el mes de enero de 2015, efectuando labores de reconocimiento y observación. Todo esto se producía en el contexto de las sanciones impuestas por la Comunidad Europea contra Rusia por la guerra de Ucrania, y precisamente Francia fue el

país que actuó con mayor determinación, al no entregarles dos portaaviones de la clase Mistral que previamente Rusia había adquirido y pagado una parte importante de su valor, además de desplazar equipos de técnicos rusos hasta los astilleros franceses de Saint Nazaire para la instalación de los sistemas de comunicación y armamento (J. B. Henarejos, o 2015).

Todos los gobierno dotados de las capacidades necesarias en ciberinteligencia espían al resto de países, sean aliados o no, y la información que obtienen la utilizan discretamente para su propia toma de decisiones. Sin embargo, en el "hackeo" al Partido Demócrata norteamericano, por parte de los servicios de inteligencia rusos se observan tres diferencias: la primera, que cruzan las líneas rojas al intervenir directamente en la campaña electoral estadounidense; segundo, al exponer a la luz pública mundial la información interna del partido; y tercera, al crear un *troll* denominado "Guccifer" que dice ser *hacktivista* y el autor del sabotaje, y que, además, interactúa y da explicaciones a través de Twitter con analistas y periodistas norteamericanos.

"Guccifer" publicó una serie de documentos robados al Partido Demócrata norteamericano en un blog de wordpress, diciendo que estos eran solo una muestra de los varios miles que tenía en su poder. Sin embargo, una característica que diferencia este *hackeo* de los que habitualmente hacen los *hacktivistas*, es que éstos, una vez que obtienen la información, rápidamente la publican para comprometer a su objetivo, mientras que los hackers patrocinados por estados suelen permanecer dentro de los sistemas infiltrados durante meses escalando privilegios, haciendo reconocimiento lateral, penetrando redes y acumulando información.

El alias de Guccifer original se corresponde con la identidad del hacker rumano, Marcel Lehel Lazar, que en el año 2013 *hackeó* correos personales y cuentas de redes sociales de estadounidenses de alto perfil, muchos de ellos políticos. En 2014 Lazar fue arrestado en Rumanía por delitos de *hacking* y condenado a cuatro años de cárcel. En marzo de 2016 fue extraditado a Estados Unidos para ser juzgado por varios cargos de *hacking* y de fraudes.

Respecto al actual Guccifer "online", que dice ser autor del *hackeo* a los ordenadores del Partido Demócrata norteamericano, en conversaciones en redes sociales diversos analistas han podido deducir que no habla bien el idioma rumano, que usa herramientas lingüísticas y que la estructura de su conversación tiene fuertes matices rusos.

El examen forense de los metadatos de las copias de documentos distribuidos por Guccifer, muestra que algunos correos han sido modificados con un ordenador con lenguaje de usuario en idioma cirílico. Además, usaron el nombre en código de *Feliks Dzerzhinski*, significando que esta persona realmente existió y que el 20 de diciembre de 1917 creó la primera organización

de inteligencia política y militar soviética, conocida popularmente por la Checa. Frente a los viejos cuartelas del KGB se encontraba una estatua suya de hierro, de 15 toneladas de peso.

Del estudio de las trazas y del resultado del análisis forense informático del ataque, investigadores de la empresa CrowdStrike pudieron determinar que la autoría del mismo se correspondía con dos sofisticados grupos rusos de amenazas persistentes avanzadas, los denominados APT28 y APT29, el primero asociado a la inteligencia militar o GRU, y el segundo al FSB o sustituto del KGB; asimismo el actual Guccifer podría tratarse de un *troll* de falsa bandera, de la inteligencia militar rusa o APT28 (RID, 2016).

**NUEVA GENERACION DE GUERRA – DOCTRINA GERASIMOV**

El núcleo de esta nueva generación de guerra, también conocida como doctrina Gerasimov, está en la batalla de información y es el resultado del carácter cambiante de las guerras actuales, que han causado una auténtica revolución en los asuntos militares.

La doctrina del General del Estado Mayor Ruso, Valeri Gerasimov, y de otros expertos está implantada desde el año 2014, y les provee de terminología, capacidades de análisis, mecanismos metodológicos y una nomenclatura profesional sobre las nuevas maneras de abordar los conflictos actuales. Esta doctrina se basa, entre otras, en las lecciones aprendidas de las campañas de información militares de EE.UU. de la pasada década, en la preparación de condiciones para cambios de régimen en la Primavera Árabe y, sobre todo, en la evolución de las Tecnologías de la Información, que, por su naturaleza, han causado una auténtica revolución en los asuntos militares (Adamsky 2015, 36).

Las innovaciones que presenta esta doctrina son: 1) la utilización de medidas no militares, junto a otras militares, en un sorprendente ratio de 4 a 1, por lo que queda claramente minimizada la fuerza bruta de las acciones militares; 2) el establecimiento del dominio de la información, como ámbito de guerra, igualándolo a los clásicos de tierra, mar, aire y espacio; 3) la preferencia por las aproximaciones indirectas y asimétricas. El éxito de la doctrina Gerasimov se basa en establecer la superioridad de información, por encima del adversario, en campañas, que permitan ganar batallas, dentro de la guerra de información.

Este tipo de guerra de información, según la percepción rusa, comprende componentes tecnológicos y psicológicos, estableciendo su finalidad en manipular la percepción de la realidad del adversario, desinformándolo y, en ocasiones, interfiriendo en los procesos de toma de decisiones de individuos, organizaciones, sociedades o gobiernos. Para ello, influyen en sus conocimientos, sentidos o conciencia. En ocasiones se refieren como a un "control reflexivo",

que fuerza al adversario a actuar de una manera predecible, conforme a una falsa realidad, mientras el atacante aparece como benigno o independiente.

La represión moral y psicológica junto con la manipulación de la conciencia social pueden llevar a la población al cese de la resistencia, debido al descontento y a la desilusión con su gobierno, con la desorganización del Estado y del mando militar encargado de gestionar las funciones. El resultado final es el comportamiento estratégico deseado (Adamsky 2015, 27).

La doctrina Gerasimov de guerra de información no presenta el concepto de operaciones codificadas; las herramientas que usan son identificables, predominando claramente tres características: 1) La aproximación de guerra de información es integral, esto es, confluyen en los ataques factores digitales-tecnológicos y psicológicos-cognitivos. Mientras el sabotaje digital produce desorganización, desestabilización y destrucción de la capacidad de gestión del estado, la subversión psicológica engaña a las víctimas, desacreditando a sus líderes, desorientando y desmoralizando a la población y a sus fuerzas armadas. 2) Se unifican y sincronizan factores no militares de guerra de información con factores militares y con otras fuentes de poder, a la vez que se coordinan actores gubernamentales con otros no gubernamentales, del tipo militares, paramilitares, y no militares. 3) La campaña de información es un esfuerzo estratégico ininterrumpido, que se realiza en tiempos de paz y de guerra, de forma simultánea en el frente doméstico, en el de los adversarios, en los dominios informativos internacionales y en todas las esferas de medios de comunicación. Los ejércitos de "troles" en línea, disputan batallas en varios frentes; información, psicológico y en el digital tecnológico. Todo esto les permite gestionar estabilidad o inestabilidad en todos los teatros de operaciones (Adamsky 2015, 29).

Según expertos rusos, la disuasión estratégica en el marco de la guerra de información se produce por factores digitales tecnológicos y cognitivo psicológicos, como formas de influencia en los recursos de información del potencial adversario. Esta nueva forma de influencia estratégica se basa en la interrelación de factores políticos, diplomáticos, de información, económicos, energéticos, militares y otros para reducir, prevenir y neutralizar las amenazas de agresión, por la amenaza de consecuencias inaceptables.

**AMENAZAS PERSISTENTES AVANZADAS (APT28-APT29)**

Para muchos analistas de diversos servicios de inteligencia las principales amenazas en el ciberespacio provienen de Rusia, China e Irán. En el caso ruso, las dos principales amenazas, son las denominadas Amenazas Persistentes Avanzadas, APT28 y APT29.

Se trata de dos grupos independientes y rivales entre sí, que cuentan cada uno con un buen número de especialistas altamente cualificados, consistentes en desarrolladores, analistas de vulnerabilidades, desarrolladores de *exploits*, *testers*, operadores, administradores, colectores y mantenedores de *bots*, consultores técnicos, administradores de sistemas, etc. Estos profesionales trabajan dentro de organizaciones estables, con continuidad en el tiempo, disponibilidad de equipamiento, y rígidamente jerarquizadas, que muy probablemente están vinculados directamente con el Kremlin. Se dedican principalmente al ciberespionaje, al robo de información industrial, al sabotaje digital y a las operaciones militares psico-cognitivas.

Detrás de APT28 se sospecha que está el Departamento Central de Inteligencia de las fuerzas armadas de la Federación Rusa (GRU). Aunque su función principal es la coordinación de acciones de las agencias de inteligencia del Ejército, también se les relaciona con la adquisición de tecnologías, el espionaje económico, la información satelital y la guerra nuclear.

APT28 viene operando desde el año 2007, según sus descubridores de la firma Mandiant. El *malware* que compilan lo hacen en idioma cirílico, en la franja horaria laboral de Moscú y San Petersburgo y durante los días laborales en Rusia. Las herramientas que utilizan están desarrolladas en código formal y, para poder operar a largo plazo, cuentan con un diseño flexible y adaptable para futuras modificaciones del entorno de cada objetivo. Los *backdoors*, para comunicarse y "exfiltrar" información robada, se comunican con su Mando y Control, mediante protocolo HTTP, así como también utilizan el servidor de correo de la víctima (J. B. Henarejos, 20).

Disponen de un arsenal digital de veintidós *exploits*, para la explotación de vulnerabilidades, siete de los cuales son "hechos a medida". Es probable que este grupo cuente con más de quinientos profesionales, de los cuales unos sesenta estarían destinados a la creación de nuevos *exploits*.

El grupo APT29 se asocia con el Servicio Federal de Seguridad de la Federación Rusa (FSB). Se trata del principal servicio de seguridad nacional y depende directamente del presidente de Rusia. Son los sucesores del antiguo KGB y entre otras funciones tienen asignadas las de contrainteligencia, el espionaje y la vigilancia. Este grupo utiliza para sus operaciones cibernéticas ofensivas cinco *exploits*, que se pueden adquirir en el mercado negro.

El 73% de los ataques exitosos de las APT rusas son a través de *exploits*, que se pueden adquirir en distintos foros y lugares de internet como *Metasploit, Exploit Database o GitHub*. Incluso el

46 % de su arsenal digital también se puede adquirir en el internet profundo, a través de los *exploit kits* usados por los cibercriminales (RFSID 2016, 2).

Las tácticas usadas por las APT rusas son similares a las utilizadas por hackers y *Hacktivistas*, utilizan el *spear-phising, spoofed domains, credential phising*, ingeniería social *y watering-hole attacks*. Los principales ataques exitosos de las APTs rusas están basados en un 54% contra productos de Microsoft, concretamente en las distintas versiones de Office, Windows o Internet Explorer. Los ataques a Office son por el procedimiento del *spear phising,* que incluyen archivos añadidos, con cebos atractivos, para ser abiertos y activar el *exploit*, a menudo en documentos de Word o de Excel. Del mismo modo, un 24% de los ataques los realizan mediante la apertura de documentos PDF de Adobe.

Las razones por las que suelen atacar sistemas operativos Windows es que mil quinientos millones de personas lo usan diariamente, y mil doscientos millones usan Office. También Java es usado por el 89% de los ordenadores, y en 2015 se abrieron cincuenta mil millones de PDF de Adobe (RFSID 2016, 11).

A través de los ataques, sin precedentes, de las APT rusas, realizados contra el Partido Demócrata en las elecciones presidenciales de EE.UU., y salido a la luz pública en 2016, investigadores de la firma privada CrowdStrike no encontraron evidencias en los sistemas informáticos de colaboración entre APT28 y APT29. Incluso de forma inconsciente, ambos grupos habían llegado a robar, con varios meses de diferencia, el mismo grupo de credenciales del Partido Demócrata, destacando que APT29 había penetrado y permanecido en dichos sistemas desde el verano del 2015, mientras que APT28 ganó el acceso en abril de 2016 (RFSID 2016, 9).

Diversas fuentes de la comunidad estratégica rusa sugieren que no hay una clara división de funciones en el marco de la guerra de información y que múltiples actores compiten por recursos y responsabilidades especialmente en el ámbito de la guerra cibernética, todo ello motivado por una cierta incoherencia institucional que lastra la efectividad de las agencias.

En España, durante el año 2015, y de modo parecido al año anterior, el ciberespionaje político e industrial ha constituido la mayor amenaza y los dos actores principales del robo de dicha información han sido APT28 y APT29. Sus ataques, de gran complejidad, volumen e impacto, han sido dirigidos contra los sistemas de información de corporaciones industriales, empresas de defensa, alta tecnología, transportes, automoción, instituciones de investigación y administraciones públicas. Según analistas del Centro Criptológico Nacional, Equipo de

Respuesta ante Emergencias Informáticas (CCN-CERT), estas acciones están llevadas a cabo por Servicios de Inteligencia o Departamentos de Defensa extranjeros, que disponen de importantes inversiones para la defensa y el ataque cibernético. En el caso del ciberespionaje industrial, el lucro obtenido de la obtención ilícita, junto al perjuicio de los sistemas de la competencia, son motivos para que se desarrollen estos ataques desde los sectores privado y estatal (CCN CERT 2016, 6).

**EJERCITO DE TROLLS – SAN PETESBURGO**

Un Troll, en el lenguaje actual de internet, es una persona enmascarada en falsas identidades, que a través del envío de múltiples mensajes en fórums, chats, blogs, mensajes on-line, revistas, etc., intenta provocar en sus lectores, y de forma deliberada, una respuesta emocional.

El interés del Kremlin en los Troles surgió en el año 2011, cuando las protestas contra el gobierno sacaron a las calles a decenas de millares de personas, después de constatar el fraude surgido en las elecciones al Parlamento. Estas protestas fueron organizadas mayormente a través de Facebook y de Twitter, y estuvieron encabezadas por líderes como Alexei Navalny, un cruzado de la anticorrupción quien, a través de sus blogs, movilizó a sus seguidores.

Al año siguiente, el nuevo diputado jefe de la administración de Putin, Vyascheslav Volodin, como responsable de la política doméstica, tuvo como uno de sus primeros trabajos el poner freno a internet. Según Forbes-Rusia, Volodin instaló en su oficina un terminal informático con un sistema denominado Prism, con el que podía monitorizar el sentimiento público *on line* a través de sesenta millones de fuentes. Según su fabricante, Prism rastrea activamente las redes sociales para detectar incrementos de tensión social, conductas desordenadas, sentimientos de protesta y extremismo, observando dichas redes sociales como un campo de batalla (Chen 2015, 8).

El ejército de Troles profesionales rusos está alojado en un edificio gris de San Petesburgo, concretamente en la calle Savushkina, número 55. Bajo la denominación de Internet Research Agency están trabajando unas cuatrocientas personas, con un presupuesto de unos veinte millones de rublos, repartidas en turnos, durante las 24 horas del día. Cada día antes de empezar su trabajo activan un servidor proxy para que las IP de sus ordenadores no sean localizables ni identificables.

Desde esta agencia diariamente publican miles de mensajes en redes sociales como Facebook, Twitter, Instagram y aquellos lugares donde puedan depositar comentarios en los medios de comunicación, como son las revistas de modas o las de deportes. Su finalidad principal es

generar corrientes de opinión favorables a las iniciativas del gobierno de Putin, y, por otro lado, que denigren las actuaciones de líderes políticos contrarios, como los presidentes Obama (EE.UU.) y Petro Poroshenko (Ucrania).

Desde la Agencia también se dedican a difundir informaciones falsas de catástrofes, que pueden generar caos en cualquier parte del mundo, como comenta el periodista Adrián Chen en el *New York Times Magazine*.

En una de sus campañas, la realizada el 11 de Septiembre de 2014, iniciada a las 8,30 horas de la mañana, coordinaron cientos de tweets por hora desde docenas de cuentas falsas de Twitter, Facebook y YouTube, para avisar de un escape de gas tóxico en una planta gasista de la ciudad de St. Mary Parishs, en el estado de Luisiana (EE.UU.). A continuación, todo el mundo empezó a compartir por las mismas redes mensajes de emergencia y videos falsos muy bien elaborados, donde se podían ver explosiones y fábricas en llamas, incluso apareció la etiqueta #ColumbianChemicals. El departamento de seguridad nacional estadounidense recibió un alud de llamadas de los ciudadanos, mientras docenas de periodistas y políticos, desde Luisiana hasta Nueva York, vieron sus cuentas de Twitter inundadas por la tragedia de Luisiana. La confusión todavía empeoró más cuando apareció otro vídeo falso en un canal de noticias árabe, en que el Estado Islámico, a través de terroristas enmascarados, reivindicaba la autoría sobre el atentado en esas fábricas. Esta campaña de desinformación fue altamente coordinada y su objetivo fue crear pánico (Chen 2015, 2).

Otra campaña llevada a cabo por la Agencia utilizando las mismas cuentas de Twitter y de Facebook tuvo lugar el 13 de diciembre de 2015; en este caso propagaron la falsa noticia de un contagioso brote de ebola en Atlanta. La campaña, con el mismo patrón, también estuvo apoyada con vídeos y falsos reportajes de noticias, bajo la etiqueta #EbolaInAtlanta. También un vídeo en YouTube mostraba a un equipo de trabajadores médicos transportando a una víctima desde el aeropuerto, mientras se escuchaba de fondo la última canción de Beyonce en un intento de dar actualidad al video. También se podía ver a un camión en el aparcamiento que llevaba el logo de *Hasrtsfield Jackson Atlanta International Airport*.

Ese mismo día, el 13 de diciembre de 2015, desde diferentes grupos de cuentas también propagaron el rumor de que una mujer negra desarmada había sido tiroteada por la policía. En este caso usaron la etiqueta #shockingmurderinatlanta. El claro objetivo de ese "*Hoax*", o engaño, era el de causar malestar público, pues ese mismo verano había habido en EE.UU. protestas por la muerte de Michael Brown en Ferguson, tiroteado por la policía. También en este caso de la supuesta mujer negra apareció un vídeo borroso mostrando el tiroteo, con una

voz en *off* que explicaba los hechos. Sin embargo, es en ese punto que varios analistas asociaron esta voz con la misma que se escuchaba en los videos de las explosiones de la planta de gas en Luisiana. Al parecer se trataba del mismo individuo varón, que con fuerte acento australiano, trataba de hacerse pasar por norteamericano (Chen 2015, 3).

Sin embargo, una de las operaciones rusas de mayor claridad en la que se usó redes sociales y un Troll real de carne y hueso tuvo lugar durante el mes de septiembre de 2015, a través de la red social Facebook. En esta operación, que trató de afectar directamente a la estabilidad de España, promovió para ello a grupos o partidos separatistas. El Sr. Alexander Ionov, presidente del Movimiento Antiglobalización de Rusia, contactó por Facebook con el Sr. Enric Folch, secretario de la sección internacional de Solidaritat Catalana per la Independència, para invitarle a la conferencia anual Diálogo de Naciones, relativa al derecho de los pueblos a la autodeterminación y a la construcción de un mundo multipolar, a celebrar en el Hotel President de Moscú el día 25 de Septiembre de 2015. El propósito era intercambiar impresiones con otras naciones sin Estado, que también pretenden conseguir la independencia, destacando que el Sr. Ionov considera a Solidaritat Catalana per la Independència como el partido más claro y motivador en el proceso de independencia de Cataluña, al cual considera un modelo a seguir. El evento estaba financiado por el Kremlin con unos 27.000 euros y los asistentes iban a gastos pagados. El Sr. Enric Folch participó en el acontecimiento acompañado del Sr. David Folch. A este acto también acudieron organizaciones proindependencia de otras partes del mundo como Escocia, Irlanda del Norte, Hawái, California, Texas, el Sahara Occidental, el norte de Italia y muy especialmente del este de Ucrania, de la República Popular de Lugansk y de la República Nacional de Donetsk (Iriarte 2016, 3).

Según la analista ucraniana Orysia Lutsevych, del Chatham House, en el Movimiento Antiglobalización de Rusia no aparecen más nombres que el de Ionov, por lo que considera que se trata de una de las organizaciones no gubernamentales organizadas por el Gobierno ruso, como elemento de poder blando de Moscú. Por otra parte, el joven activista Alexander Ionov es miembro de Rodina, partido fundado por el viceprimer ministro ruso Dmitry Rogozin. Se trata de un partido de corte nacionalista y ultraortodoxo. Ionov también forma parte del Comité General del Movimiento Antimaidán, próximo a Moscú y opuesto a la oposición que logró derrocar al presidente de ucrania Viktor Yanukovich (Iriarte 2016, 3).

El nuevo activista de Facebook Ivanov tiene 26 años de edad y mide más de dos metros de altura. Es también miembro del consejo presidencial de los Oficiales de Rusia, grupo que tiene más de 100.000 militares veteranos, conocidos por sus vestimentas marciales y por sus polémicos actos.

El presidente de Oficiales de Rusia es Anton Tsvetkov, también jefe de seguridad, designado por Putin de la Cámara Pública Rusa. El movimiento antiglobalización ruso tiene como miembros honorarios a Bashar el Asad y al expresidente iraní Mahmud Ahmadineyad (Tort 2016, 2).

Desde el año 2010 se observa por parte del Kremlin un incremento de esfuerzos para desestabilizar y sembrar divisiones en EE.UU. y en la Unión Europea. Para ello están incrementando, entre otros, los ataques informáticos, la financiación de partidos contrarios al sistema europeo, como son el Frente Nacional en Francia, el neonazi Amanecer Dorado en Grecia o el ultraderechista Jobbik en Hungría, y, por otro lado, la motivación y organización de grupos separatistas en EE.UU. y en Europa. Sin embargo, para el territorio ruso, Putin a principios de 2014 firmó una ley por la cual se castigan este tipo de actividades con penas de hasta cinco años de prisión.

**HACKERS PATRIOTAS – FSB**

Los hackers y demás criminales cibernéticos asentados en Rusia componen una marca propia en el ciberespacio, considerada como de muy alto nivel tecnológico. En el año 2011, dentro del mercado global del cibercrimen, el crimen organizado ruso obtuvo una posición destacada, con unos beneficios de dos mil trescientos millones de dólares, logrando incrementar estos beneficios por el hecho de compartir conocimientos, datos y herramientas (Cilluffo 2013, 10). Rusia es el paraíso de los hackers mercenarios, pero muy especialmente de los que podríamos denominar como "hackers patrióticos", que son aquellos que están trabajando bajo la supervisión y por encargo de los servicios de inteligencia rusos, tal como confirmó Sergei Pokrovsky, editor de la revista rusa *Khaker*, que añadió que diversos hackers eran contratados por el FSB para actividades de espionaje nacional e internacional (Isdefe 2009, 141).

Uno de los más destacados "hackers patrióticos" es Yevgeny Bogachev, autor y administrador de uno de los virus más sofisticados, y difíciles de descubrir, conocido como "*Game Over Zeus*", que ha defraudado más de 100 millones de euros por todo el mundo.

Yevgeny Bogachev, en el año 2005, desarrolló el *malware* denominado "*Game Over Zeus*", con la exitosa finalidad de defraudar las cuentas *online* de los bancos. Este *software* malicioso se instala sin autorización, en los ordenadores de las víctimas, captura los dígitos de las cuentas bancarias, los datos de identificación personal y las contraseñas. También logra vulnerar los sistemas de seguridad bancarios de "doble autenticación".

*Game Over Zeus* ha llegado a infectar miles de ordenadores por todo el mundo y sus diferentes operadores llegaron a recolectar una vasta cantidad de información y de datos. Se calcula que

solo en cinco años, del 2009 al 2014, recolectaron entre veinte y treinta Terabytes de datos (Sande 2015, 5). La variante de *Game Over Zeus*, conocida como *P2P-ZeuS*, llegó a integrar veintisiete diferentes *botnets*, y tuvo un gran éxito de funcionamiento, con apenas interrupciones durante tres años. Logró una gran popularidad en el mundo *underground* y constituyó también un robusto sistema de comunicación para sus hackers usuarios. Se calcula que manejaban a nivel mundial unos 200.000 sistemas infectados activos de media en cualquier momento. El mantenimiento del sistema, consistente en actualizaciones, cambios de configuraciones, etc., estaba a cargo de Yevgeny Bogachev (Sande 2015, 6).

Sin embargo, algunas *Botnets* de *Game Over Zeus* mostraban comportamientos inusuales, que no tenían nada que ver con el fraude bancario y sí con labores de espionaje. Algunas de ellas mostraban comandos específicos para algunos países, con búsquedas muy precisas, incluidas búsquedas de documentos con ciertos niveles de clasificación de secreto por parte de los gobiernos de Georgia y de Turquía. La búsqueda que realizaron sobre documentos clasificados turcos, en el año 2013, estaban focalizada en la información que ellos pudieran disponer sobre el conflicto sirio y en especial sobre los vínculos de Rusia con mercenarios y con cargamentos de armas (Sande 2015, 22).

También aparecen búsquedas en dichas regiones sobre empleados de agencias gubernamentales de inteligencia y de información sensible a nivel político. También se observan búsquedas de información, a través de los ordenadores infectados, de miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), lo cual también muestra interés, además de por el espionaje político, por el espionaje económico. Después de los cambios políticos en Ucrania y la aproximación de su gobierno al oeste, una *botnet*, que previamente se había dedicado al fraude bancario y que contaba con una gran cantidad de ordenadores infectados en Ucrania, en el año 2013, pasó a buscar cierto tipo de material clasificado por el gobierno ucraniano (Sande 2015, 6).

Bogachev está reclamado por varios tribunales de EE.UU., si bien, al parecer, está residiendo plácidamente en Rusia. Según periodistas del *Komsomolskaya Pravda*, Bogachev está habitando en una casa de lujo en la localidad de Napa, con su esposa y su hija. Todo el mundo está interesado por él menos las fuerzas de seguridad rusas (*The Moscow Times* 2015, 2).

Por el empleo atípico del *malware* "*Game Over Zeus*" para fines distintos al fraude, es razonable suponer que su creador Yevgeny Bogachev goza de algún nivel de protección por parte de los servicios rusos, probablemente con la condición de que su ilícita actividad no tenga lugar contra intereses de Moscú (J. B. Henarejos, Ciberespacio - Quinto Ambito de Guerra 2016, 19).

**LA CIBERSEGURIDAD EN ESPAÑA, EUROPA Y OTAN**

España cuenta con una Estrategia de Ciberseguridad Nacional desde el 5 de diciembre del año 2013, que ha permitido poner en marcha el Consejo de Ciberseguridad Nacional, y elaborar el Plan Nacional de Ciberseguridad. Su finalidad es la protección del ciberespacio y, para ello, implementa acciones de prevención, defensa, detección y respuesta frente a las ciberamenazas. Se trata de un modelo integrado basado en la coordinación de todos los actores y recursos del Estado, así como con la colaboración pública privada y también con la participación de la ciudadanía, todo ello dentro del marco de cooperación de la Unión Europea y con otros organismos del ámbito internacional.

Con este documento estratégico de ciberseguridad, aunque algo tardío, España se pone a la altura de otros países de nuestro entorno como EE.UU., Alemania, Reino Unido, Francia, Holanda y de organizaciones internacionales como la OTAN y la UE. Sin embargo, anteriormente ya se trataba este ámbito desde las distintas administraciones públicas y desde organismos como Presidencia, Defensa, Interior e Industria, que ahora se coordinan de forma explícita (Bejarano 2013, 4).

Los hechos que más han influido en España relacionados con la Seguridad Nacional y con la Ciberseguridad han sido los atentados yihadistas del 11 de marzo de 2004 en Madrid, a raíz de los cuales la Comisión Europea adoptó la Comunicación referente a la protección de las infraestructuras críticas, con diversas propuestas para mejorar la prevención, preparación y respuesta de Europa frente a los atentados terroristas. En este sentido y desde España, el 7 de mayo de 2007, el Secretario de Estado de Seguridad aprobó el Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Criticas, bajo la dirección de la Secretaria de Estado de la Seguridad, como punto de contacto con la Comisión Europea y con otros Estados también gestores o propietarios de infraestructuras críticas.

Subordinado a la Secretaria de Estado de Seguridad, se encuentra el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Criticas (CNPIC) cuyas funciones son: custodiar y actualizar el Plan de Seguridad de Infraestructuras Criticas y elaborar un Catálogo Nacional con ubicaciones, titulares y servicios que prestan, nivel de seguridad exigible, etc. Este Catálogo está calificado como secreto dada su alta sensibilidad (Isdefe 2009, 96).

Otro organismo vinculado a la Seguridad Nacional y a la Ciberseguridad en España es el Ministerio del Interior, del que dependen la Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad con sus dos Subdirecciones Generales, la primera, sobre Planificación y Gestión de

Infraestructuras y Medios para la Seguridad, y la segunda, sobre los Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad. Del Ministerio del Interior también depende el Grupo de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil y la Brigada de Investigación Tecnológica del Cuerpo Nacional de Policía (Isdefe, 2009, 95).

Adscrito al Centro Nacional de Inteligencia (CNI) se encuentra el Centro Criptológico Nacional (CCN), cuya función es proteger los sistemas de información y comunicación de las administraciones públicas: general, autonómica y local. Para ello monitorizan las redes mediante sensores. También coordinan a las diferentes administraciones en la utilización de procedimientos de cifra, facilitando la formación del personal y la adquisición coordinada del material.

En el ámbito de la Justicia se encuentra la Agencia Española de Protección de datos integrada en el Ministerio de Justicia.

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

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

En el ámbito militar se encuentra el Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCD), ubicado en la base madrileña de Retamares, cuya finalidad es la de proteger las redes de comunicación y los sistemas de información del Ministerio de Defensa, si bien también está previsto que puedan asignárseles otras misiones estratégicas de protección, como las correspondientes a la defensa de las infraestructuras críticas. Para cumplir su misión el Mando Conjunto de Ciberdefensa tiene tres líneas de actuación: la defensa de sus propias redes y sistemas; la relacionada con la explotación de oportunidades que proporciona este medio; y, en tercer lugar, la capacidad de respuesta a las agresiones. Todo ello con la finalidad de establecer un entorno de red seguro tanto a nivel nacional como internacional (De Agreda 2015, 29).

En el marco de la Unión Europea la organización con mayor responsabilidad en el ámbito de la Ciberseguridad es la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad de la Información y Redes (ENISA), cuya dirección está coordinada por un Director Ejecutivo y por un Consejo de Dirección, que cuentan con un Grupo de Expertos Permanentes integrados por miembros relevantes a nivel europeo de la industria TIC, grupos de consumidores y expertos universitarios en seguridad de la información y de las comunicaciones. ENISA es un Centro de Excelencia en el campo de la seguridad de la información a nivel europeo, que utiliza su experiencia y conocimientos para asesorar y mejorar la concienciación y cooperación en materia de seguridad de sistemas de información y de comunicación entre los organismos de la UE así como también de los Estados miembros, como es el caso de España.

Uno de los principales esfuerzos de la UE está relacionado con la Ciberseguridad y con la Protección de las Infraestructuras Criticas, tal y como se muestra en el Libro Verde sobre el Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas, en donde aparece la Ciberseguridad en un lugar prioritario. En este mismo ámbito europeo para la lucha contra el cibercrimen es fundamental el intercambio de información y la colaboración a nivel internacional entre los diversos Servicios de Inteligencia y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por ese motivo, desde el año 2013, y dentro de EUROPOL, se creó el Centro Europeo contra el Cibercrimen. La salida del Reino Unido de la Unión Europea dificultará su participación en este ámbito, por lo que puede incidir negativamente en el Sistema Nacional de Ciberseguridad británico (J. B. Henarejos, Ciberdefensa - Mejor Juntos 2016, 6).

A nivel de OTAN la toma de conciencia sobre el potencial que posee el ciberespacio como quinto ámbito de guerra, así como su valor estratégico, se produjo en 1999, cuando por error, en el ámbito de la guerra de Kosovo, la fuerza aliada bombardeó la embajada de China en Belgrado. Acto seguido, activistas rusos, chinos y serbios realizaron ataques de denegación de servicio sobre los sitios web de la Alianza.

España también participa activamente en el Centro de Excelencia de Ciberdefensa Cooperativa que la OTAN ha establecido en Tallin (Estonia), tras la firma del Memorándum de Entendimiento (MoU) del año 2008. Este centro es multinacional y proporciona servicios de formación e I+D, entre otras cosas. Todos los miembros de la OTAN pueden participar, estando autorizados a firmar acuerdos con organizaciones ajenas, como empresas, universidades, etc. Este organismo se centra en las áreas fundamentales de desarrollo de doctrinas, conceptos, formación, concienciación, investigación, desarrollo, análisis, lecciones aprendidas y consulta (Isdefe 2009, 99).

Los fundamentos de la ciberdefensa aliada en OTAN se basan en la subsidiariedad, que es cuando no existe petición previa de ayuda y el Estado víctima tiene la responsabilidad exclusiva sobre su país, la no duplicación de esfuerzos innecesarias, y la seguridad para poder garantizar la confianza mutua. Además, en OTAN, desde el año 2014 está plenamente operativa la *NATO Computer Incident Response Capability* (NCIRC), cuya responsabilidad es prevenir, detectar y responder a los ciberataques que se producen contra la Alianza. Sin embargo, la implementación de mayores capacidades solo se ha producido de forma parcial, debido a que muchos de los países integrantes solamente han desarrollado defensas pasivas en detrimento de su seguridad nacional (Chirino 2016, 6).

En la nueva Política de Ciberdefensa 3.0, la OTAN determina que el derecho internacional también sea aplicable al ciberespacio, y en cuanto a la aplicación del artículo 5 de defensa colectiva para ciberataques contra algún país miembro, la organización examinará cada caso concreto.

**CONCLUSIONES**

La ciberseguridad es un problema de Estado, que afecta a las Fuerzas Armadas, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a los sectores estratégicos, gestionados por empresas privadas, que requieren asegurar el ciberespacio para poder garantizar las operaciones tradicionales.

Los ciberataques no solamente generan importantes costes económicos para los Estados que los sufren. Lo más grave es la pérdida de confianza de los ciudadanos en unos sistemas que resultan críticos para el normal funcionamiento de las sociedades.

La extensión del fenómeno de los ciberataques, viene dada por su bajo coste, fácil empleo y mínimo riesgo en un entorno inicialmente creado para facilitar las comunicaciones, como fue internet en sus inicios, sin prever la seguridad, ni su empleo masivo actual.

En el ciberespacio existe una gran desproporcionalidad entre el esfuerzo necesario para atacar una red y el tener que defenderla. La ventaja del atacante le permite decidir dónde, cuándo y cómo, además de anónimamente, mientras que la defensa implica defender todos los sistemas y redes permanentemente. Esto es lo que hace que proliferen los ataques contra todos los sectores de nuestra sociedad. Sin embargo, en un entorno claramente ofensivo, como es el ciberespacio, tratar de plantear la defensa solo desde medidas protectoras expone a los sistemas y redes a los ataques ininterrumpidos.

Un aspecto importante para la ciberseguridad es la conceptualización del ciberataque, si bien este concepto es imposible de resolver a día de hoy, por el problema tecnológico que plantea la atribución, que impide identificar a los autores de un ataque o incluso los lugares desde donde lo originan.

El programa ruso de ciberguerra ofensiva, al igual que el chino, coinciden en la creencia de la importancia de un primer golpe contra el enemigo, mediante el cual se logra paralizarlo y neutralizarlo, lográndose ganar la batalla sin tener que recurrir a la batalla física, por otro lado.

Rusia y China son conocidas por llevar a cabo operaciones de ciberespionaje a gran escala, que utilizan, entre otros fines, como apoyo en negociaciones diplomáticas y comerciales.

Frente a la tradicional superioridad de la OTAN, Moscú opone la nueva generación de guerra o doctrina Gerasimov, basada en la guerra de Información y en su altas capacidades cibernéticas, que al mantener la opacidad de la atribución, les permite no ser responsabilizados, mientras socavan la defensa colectiva de la OTAN. De esta manera, y sin pegar un solo tiro, logran sus objetivos e imposibilitan que la Alianza Atlántica pueda accionar el famoso artículo 5 relativo a la defensa colectiva, cuando alguno de los países miembros es atacado.

La ciberdefensa de OTAN está planificada para cubrir sus propias necesidades operativas, incluyendo su sede, su estructura de mandos y su propia organización, por lo que queda limitada su ayuda solo para casos excepcionales.

Por ello, es necesario que cada uno de los países miembros desarrolle sus propias capacidades, logrando un nivel homogéneo de madurez de conocimientos, así como de la conciencia de la importancia estratégica en este ámbito, teniendo en cuenta que algunos de estos países no disponen todavía de los niveles mínimos necesarios para su protección y que tampoco cuentan con capacidades de respuesta. Además, tampoco podrán aprovecharse de los recursos de los países de la Alianza más avanzados y auténticas potencias cibernéticas, como son EE.UU., Reino Unido o Canadá, todos ellos pertenecientes al selecto *club Five Eyes* y que se muestran reticentes a mostrar y compartir todo su arsenal cibernético (J. B. Henarejos, 2016, 10).

Ante la dificultad técnica todavía no resuelta del problema de la atribución, que no permite establecer responsabilidades sobre los ciberataques, al impedir conocer identidades y sus lugares de procedencia, las definiciones de OTAN en cuanto a respuesta cibernética o convencional, o de ambas, plantean serias dudas y todavía más si la respuesta debe ser colectiva.

La doctrina Gerasimov, o guerra híbrida, y muy especialmente las ciberoperaciones, están contribuyendo a recuperar la influencia del poder ruso de una forma parecida a la reconstrucción de la Rusia Soviética, significando que Vladimir Putin nunca ocultó su intención de recuperar este poder, y que ya en el año 1999, en su discurso como candidato para primer ministro, bajo la Presidencia de Boris Yeltsin, hizo alusión al regreso de Rusia como gran potencia histórica y a su legitimidad sobre áreas de interés fuera de Rusia, muy especialmente en los países exsoviéticos.

En el arte operacional ruso, las ciberoperaciones pueden seguir evolucionando y aprendiendo en su zona de influencia, en el extranjero y en cualquier parte del mundo.

**BIBLIOGRAFÍA**

Adamsky, Dmitry. "Cross Domain Coercion: The Current Russian Art of Strategy". *Proliferation Papers*, 54. Paris/ Bruselas: IFRI Security Studies Center, 2015.

Caro Bejarano, Mª Jose. "Estrategia de Ciberseguridad Nacional". *Documento de Análisis* 65/2013. Madrid: Instituto Español de Estudios Estrategicos, 2013.

CCN CERT. "Las ciberamenazas y sus Agentes". *Ciberamenazas 2015/Tendencias 2016. Resumen Ejecutivo*. Madrid: Centro Crioptológico Nacional, 2016.

Chen, Adrian. "The Agency". *The New York Times Magazine*. June 2, 2015.

Chirino, Clara Rodriguez. "La ciberdefensa aliada". *CIBER Elcano*, Julio 2016/ nº 16. Madrid: Real Instituto Elcano, 2016.

Cilluffo, Frank J. . *Cyber Threats from China, Russia and Iran: Protecting American Critical Infrastructure*. Washigton D.C.: Homeland Security Policy Institute, March 20, 2013.

De Agreda, Angel Gomez . *El Mando Conjunto de Ciberdefensa y la seguridad nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2015.

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

Henarejos, Javier Balaña. *Cibercalifato.*, Barcelona: Real Hermandad Veteranos Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, 2015.

Henarejos, Javier Balañá. *Ciberdefensa - Mejor Juntos*. Madrid: Registro Propiedad Intelectual (PR), 2016.

Henarejos, Javier Balañá. *Ciberespacio - Quinto Ambito de Guerra*. Sevilla: CISDE, 2016.

Henarejos, Javier Balaña. *Ciberguerra Global - El Fantasma Ruso.*, Madrid: Registro Propiedad Intelectual, 2015.

Henarejos, Javier Balañá. *Daesh Grupos Hackers - Cibercalifato y Lizard Squad.*, Madrid: Registro Propiedad Intelectual, 2015.

Henarejos, Javier Balaña. *FIVE EYES - Club Anglosajon de Inteligencia*. Sevilla: CISDE.

Iriarte, Daniel. "Moscú corteja a los independistas catalanes y vascos entre otros". *El Confidencial*, 7 de septiembre de 2016.

Isdefe. *Seguridad Nacional y Ciberdefensa*. Madrid: ISDEFE, 2009.

RFSID. Running for Office: *Russian APT Toolkits Revealed*. Recorded Future, 2016.

RID, Thomas. *All Signs Point to Rusia Being Behinh the DNC Hack*. London: King´s College London, 2016.

Sande, Michael. "*GameOver ZeuS" Badguys and Backends. Fox-IT*, Las Vegas: Blackhat, 2015.

"U.S. Slaps $3 Million Bounty on Wanted Russian Hacker Bogachev". *The Moscow Times*, Feb. 25, 2015.

Tort, Alex. "Moscú, por la independencia". *La Vanguardia*, 8 de octubre de 2016, 2.

# PANEL III: SEGURIDAD INTERNACIONAL II

***COORDINADO POR DRA. ELVIRA SÁNCHEZ MATEOS***

## SÍNTESIS DE CONTENIDOS DEL PANEL DE SEGURIDAD INTERNACIONAL II

El Tercer Congreso de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa organizó un Panel II sobre Seguridad Internacional en el que se presentaron seis ponencias que plantearon diversos temas de actualidad que constituyen preocupaciones de seguridad en la agenda mundial, así como otros de especial interés para España.

El general de división Rubén Carlos García Servert, Comandante del Centro de Operaciones Aéreas de la OTAN en Torrejón, centró su intervención en "*El futuro de la Defensa Europea desde España: el CAOC de Torrejón"*.

El doctor en Historia Javier de Carlos Izquierdo en su tema "*Política Migratoria y la Estrategia Global de la Unión Europea*" subrayó que la Estrategia Global promueve una serie de políticas e instrumentos, entre las que la ayuda humanitaria y la resiliencia ocupan un lugar importante, analizando especialmente algunos temas: la Europa Post Brexit, la Resiliencia, la Política de inmigración en la Nueva Estrategia Global, y algunas acciones de la UE en torno a la inmigración.

La periodista Aránzazu Morales planteó en su trabajo "*El viaje de los refugiados hacia Europa*" y Roniel Aledo, analista de inteligencia, disertó sobre "*La inteligencia aplicada a la lucha contra el terrorismo*".

Iván Bravo Boris, doctor en Derecho Internacional Público, centró su contribución en "*Las Cumbres Iberoamericanas y el papel de España: una visión crítica*". Para el autor, España ha puesto en práctica distintas fórmulas pero ninguna de ellas ha conseguido añadir las dosis de coherencia y continuidad suficientes como para permitir la concreción de una política iberoamericana que estuviese dotada de un amplio recorrido estratégico. La fuerte incidencia de la crisis económica en Europa habría debilitado aún más la posición española, al mismo tiempo que el mayor desarrollo de América Latina permitiría el afianzamiento de otros modelos de integración.

El analista político David Hernández Martínez presentó la ponencia "*Cumbres Iberoamericanas, hacia su redefinición y reorientación*" en la que planteó dos dilemas centrales que han acompañado a estas Cumbres, relacionados con su utilidad y con el peso de sus participantes en la agenda internacional, así como algunas críticas desde diferentes actores sociales, quienes las ven como una herramienta de injerencia española en Latinoamérica, o piensan que su campo de actuación es muy limitado.

**POLÍTICA MIGRATORIA Y LA ESTRATEGIA GLOBAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

***DR. JAVIER DE CARLOS IZQUIERDO***

**NOTA BIOGRÁFICA**

Doctor en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid (1991), con estudios de posgrado en Relaciones Internacionales, Estrategia y Patrimonio Cultural. Está especializado en modelos culturales y comprensión del territorio. Fundador de la corriente denominada "Arqueogeografía", desarrolla su actividad investigadora en el ámbito de las Relaciones Internacionales, el Factor Humano, Iberoamérica, Asia y los procesos de posconflicto.

## INTRODUCCION

En julio de 2016 la Unión Europea publicó una Nueva Estrategia Global titulada: *Visión Compartida, Acción Común: Una Europa más fuerte* (SEAE 2016). En su proceso de creación han participado los Estados Miembros, las instituciones europeas y la sociedad civil. El trabajo ha estado liderado por la Sra. Mogherini, Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores, y el Servicio Europeo de Acción Exterior[1], que ella coordina. Esta Estrategia Global promueve una serie de "políticas e instrumentos", entre las que la ayuda humanitaria y la resiliencia ocupan un lugar importante. Según la Estrategia Global la resiliencia debe de ser capaz de garantizar en nuestra sociedad y en las sociedades que nos rodean "*nuestros principios, nuestros intereses y nuestras prioridades*".

La Estrategia pretende ofrecer la base para el progreso de la Política Exterior, Seguridad y Defensa Común. Se considera que es necesario el bienestar y la estabilidad económica para conseguir un ambiente seguro en el seno de la UE y en el resto del mundo. Pero, para ello, la Unión debe ser capaz de responder a los desafíos y oportunidades que ofrece el contexto internacional. Según la propia Estrategia, la mejor manera de conseguir esto es a través de la propia política comercial y, en particular, "*mediante la Cooperación al Desarrollo y la Asistencia Humanitaria*".

Para entender mejor la apuesta de la Unión Europea por lo que se podría considerar como una solidaridad global, vamos a analizar algunos conceptos: la Europa PostBrexit, la Resiliencia, la Política de inmigración en la Nueva Estrategia Global y algunas acciones de la UE en torno a la inmigración.

## LA EUROPA POSTBREXIT

El 23 de junio de 2016 se celebró en el Reino Unido el referéndum sobre su permanencia en la Unión Europea. El día 24 se inició lo que denominamos la Europa "Post-Brexit". El resultado del referéndum, favorable a la salida de la Unión Europea, fue sucedido de la caída de la divisa británica. La incertidumbre provocó que la calificación de *Standard & Poor's* para la deuda del Reino Unido bajara dos escalones de golpe: desde la triple A hasta el nivel AA con perspectiva negativa. En este contexto, el día 28 de junio, Federica Mogherini presentó en el Consejo Europeo la Estrategia Global de Política Exterior y Seguridad preparada por su Servicio de Acción

[1] En adelante SEAE

Exterior (SEAE). Y cinco días después, el 3 de julio, el Consejo de Ministros alemán aprobaba su Libro Blanco de la Defensa, en el que Alemania comunicaba a la comunidad internacional su voluntad de ocupar un papel más central en la OTAN y en la Política de Seguridad y Defensa de la Unión.

Este protagonismo deseado por Alemania, viene anunciándose desde hace varios años. Incluso se adelantó abiertamente en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2014. Por lo tanto, no es una sorpresa, además es fácil de argumentar dado el mayor tamaño de la economía y demografía alemana frente a las de Francia y del Reino Unido. Pero debe reflexionarse sobre el significado e implicaciones que plantea esta intención de Alemania, que coincide con la salida del Reino Unido de la UE y con la publicación de la Estrategia de la Unión Europea.

Debemos tener en cuenta que Alemania ha tenido un papel muy activo en el apoyo al desarrollo de esta Nueva Estrategia Europea y que ésta pretende fortalecer la Política Exterior de la UE y la misma Unión. Pero la voluntad de liderazgo de Alemania también es consecuencia de una Política Exterior de Estados Unidos menos centrada en el ámbito europeo y del ánimo de Alemania de tener mayor peso específico dentro de la OTAN, intentando ocupar el lugar que deja el Reino Unido como socio preferente de EE.UU. en la relación UE- OTAN. De lo que no cabe duda es que el Brexit es la confirmación de la tendencia en los periodos de crisis a las relaciones bilaterales y al proteccionismo económico. Si el Reino Unido se va es porque considera que puede ganar más fuera que dentro, pero si hubiera permanecido podría haber actuado de contrapeso entre Alemania y Francia, ya que, aunque Francia ve con desconfianza el nuevo liderazgo alemán, entiende que el Brexit justifica en parte esta nueva situación. Todo ello no debería deteriorar la relación entre Francia y Alemania, ni perjudicar el desarrollo de la actividad del Servicio Europeo de Acción Exterior. Por ello, es importante velar por la Política Exterior y de Seguridad Común, que puede verse debilitada por el acercamiento alternante de Alemania a Rusia y el posible distanciamiento entre Rusia y la UE. La mayor proximidad de EE.UU. al Reino Unido y a Alemania también puede debilitar a la Unión Europea, al igual que la puede debilitar el que la Unión continúe distanciándose de Rusia. En suma, el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común a través de la Nueva Estrategia Global de la UE es la mejor garantía del continuo proceso de integración de la Unión.

**LA RESILIENCIA**

El concepto de resiliencia en los últimos años se trata con frecuencia en los estudios sobre Seguridad y Relaciones Internacionales, y la Estrategia Global de la UE también la considera un elemento importante. El término inicialmente fue tomado de la ingeniería de materiales, de ahí

pasó a la Psicología y posteriormente a la Sociología. Se puede definir como la capacidad de un material de resistir las cargas que tratan de deformarlo. En Psicología se refiere a la capacidad de resistencia de un ser humano al sufrimiento. Y en Sociología podemos considerar que es la capacidad de una sociedad de soportar situaciones críticas antes de que esta sociedad se vuelva inestable y se desorganice. En el ámbito de las Relaciones Internaciones, en ocasiones se traduce el término inglés *resilience* por resistente, pero sus implicaciones van más allá: la idea de ser resiliente o construir sociedades resilientes es un concepto muy vigente en los estudios sobre seguridad y catástrofes naturales. Una sociedad resiliente puede ser definida como una red sostenible de sistemas físicos y sociales que es a la vez fuerte y flexible, y que está organizada a través de estructuras administrativas, tecnológicas, empresariales y de infraestructuras (Prior y Roth 2013). Para conseguir que estas sociedades sean resilientes se puede actuar sobre cada uno de estos elementos tratando de conocer su organización, para poder reorganizarla (reducir la entropía) y dirigirla, aumentando así su resistencia al estrés y consecuentemente su estabilidad.

La resiliencia y la ayuda humanitaria ocupan un lugar importante en la Estrategia Global presentada en 2016. La ayuda humanitaria en particular es esencial para aumentar la resiliencia en las sociedades circundantes a la UE, fortaleciéndolas y desarrollando la confianza en sus instituciones a partir de la democracia. En realidad, la Estrategia es concebida como el camino a seguir para defender nuestros propios intereses, a la vez que la estabilidad y la gobernanza de otros países. Por ello, el término de "Estrategia Global" tiene gran importancia, ya que se refiere al ámbito geográfico de aplicación al que aspira, que no sólo es Europa, sino el mundo. En las sesenta páginas de la Estrategia se abordan, entre otros aspectos, los principios directores y las prioridades de nuestra acción exterior. Estos principios son concebidos desde una doble vertiente: defender los intereses de nuestros ciudadanos, también implica la promoción de nuestros valores en el mundo. Al detallar las *Prioridades de la Acción Exterior,* ocupa un lugar muy importante el fortalecimiento de los países vecinos del Este y del Sur. Y ello es debido a que la prioridad en la Política Europea de Vecindad es el desarrollo de la resiliencia en los estados limítrofes y en sus sociedades, pero no sólo entre los vecinos, sino también en otras regiones más lejanas, para tratar de construir siempre sociedades inclusivas, prosperas y más seguras, que respeten los derechos humanos.

Como se ve, se trata de una forma particular de trabajar a favor del desarrollo de otros países; distinta, sin duda, de la cooperación típica de los años 80 y 90 del siglo pasado. Ahora se pone el acento en el fortalecimiento institucional y en la gobernanza como base para la mejora de las sociedades implicadas. Por supuesto que se trata el drama humano de la inmigración irregular,

la tragedia de las víctimas civiles y los refugiados, pero la solidaridad y la responsabilidad se enfoca desde una perspectiva interesada y compartida con nuestros socios internacionales.

**LA POLITICA DE INMIGRACION EN LA ESTRATEGIA GLOBAL**

Al definir las prioridades de la Acción Exterior (SEAE 2016,9-10), se señala en segundo lugar la importancia de desarrollar la resiliencia tanto hacia el Este como hacia el Sur. Así, al referirse a los Estados y sociedades de Asia Central, y hasta el África Central, se indica que: "*La UE apoyará diferentes vías de resiliencia, dirigidas a los casos más agudos de fragilidad gubernamental, económica, social y climática / energética, y desarrollará políticas de migración más eficaces para Europa y sus socios*" (SEAE, 2016, p. 9). Para llevar esto a la práctica se indica que se deben integrar las políticas de inmigración y seguridad de "*los Estados Miembros con las de las instituciones de la UE*" (SEAE, 2016, p. 11), siempre bajo la perspectiva del derecho de cada país, del de la Unión y del Derecho Internacional.

El compromiso de la UE con la inmigración es patente en la Estrategia: al tratar los principios que deben guiar la acción exterior (SEAE, 2016, p. 16-19), se señala que la Unión Europea se involucrará activamente, participando incluso en la codificación de las normas que lo regulan. Más adelante se repite que la UE debe adoptar un enfoque conjunto con sus Estados Miembros para desarrollar políticas humanitarias y de migración coherentes entre sí (SEAE, 2016, p. 26).

La Estrategia Global elaborada por el SEAE trata con mayor detalle la Política de Migración de la UE al abordar la resiliencia de los Estados y sociedades que nos rodean por el Este y el Sur (SEAE, 2016, p. 27 y 28). Propone conseguir una política más efectiva en materia de migración en los países de origen y tránsito de migrantes y refugiados. Para ello, y con la finalidad de reforzar la resiliencia de estas sociedades, los esfuerzos humanitarios en estos países se dirigirán principalmente a la educación, las mujeres y los niños. Se apuesta por el desarrollo en los países de origen a través de los fondos fiduciarios, la diplomacia preventiva y la mediación, *"tratando así de prevenir las causas profundas del desplazamiento, gestionar la migración y combatir la delincuencia transfronteriza*". Y también por el apoyo "*a los países de tránsito mejorando las capacidades de recepción y asilo y trabajando en la educación, en la formación profesional y en los medios de subsistencia de los desplazados*" (SEAE, 2016, 28).

Según la Estrategia Global elaborada por el equipo de Federica Mogherini, la clave para resolver los conflictos del Norte de África y del cercano Oriente es la promoción del desarrollo y de los derechos humanos en estas zonas, acometiendo de esta manera "*la amenaza del terrorismo, y las migraciones irregulares y alcanzando una prosperidad compartida*" (SEAE, 2016, 34). Pero,

la gran pregunta es: ¿cómo pasar de la teoría a la práctica? (*From Vision to Action*), es decir, ¿cómo lo haremos? La respuesta ya se había anunciado en las páginas anteriores de la Estrategia y para ello se dan tres orientaciones. Se trata de: 1) coordinar las políticas internas y externas de los Estados Miembros y de las instituciones de la UE en materia de inmigración; 2) coordinar de mejor manera, "*las actividades humanitarias y de desarrollo mediante un análisis de riesgos conjunto y una programación y financiación plurianuales*"; y por último, 3) se trata de que las acciones e instrumentos de la Política Exterior de la UE[2] en materia de inmigración sean coherentes con las políticas internas de gestión de fronteras, seguridad nacional, asilo, empleo, cultura y educación (SEAE, 2016, 50). Como se aprecia, los tres puntos son un claro llamamiento por parte del SEAE a que los Estados Miembros sean capaces de comprometerse en la adopción de medidas que coincidan con las acciones de la Acción Exterior de la Unión y no en su contra, es decir, compromiso y coordinación. Poco puede hacer el SEAE sin la colaboración de los Estados Miembros

**ALGUNAS ACCIONES DE LA UE**

El pasado 14 de septiembre la Comisión Europea propuso el Plan de Inversión Exterior (PIE)[3], que tiene la finalidad de estimular el desarrollo socioeconómico, apoyando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG), para abordar las causas subyacentes de la migración. Este Plan pretende promover las inversiones en África y otros países vecinos de la Unión partiendo de los fondos de la UE, de sus Estados miembros, y también del sector privado. Estas inversiones tratan de centrarse en los jóvenes y, en particular, en las mujeres para lograr crear empleo atractivo y sostenible. Estas medidas tratan de pasar de la teoría de la Estrategia a la realidad práctica de los gradientes económicos a ambos lados del Mediterráneo y en el extremo oriental de la UE.

Los tres aspectos fundamentales del PIE están relacionados entre sí, y son los siguientes: (1) la creación de un nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS)[4]; (2) la asistencia técnica; (3) los programas de cooperación dirigidos a la mejora del entorno empresarial general mediante el fomento de la buena gobernanza.

[2] Desde la Diplomacia, la PCSD, el Desarrollo o la cuestión del Cambio Climático.

[3] En inglés el acrónimo es EIP, o *External Investment Plan*. Consúltese el documento *State of the Union 2016: European External Investment Plan: Questions and Answers.* http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3002_en.pdf. Una primera aproximación a los datos clave del Plan de Inversiones Exteriores de la Unión está disponible en la hoja informativa elaborada por la Comisión Europea sobre la propuesta para el *Plan de Inversiones Exteriores de la Unión Europea.* https://goo.gl/HJnr9P [*Consulta*: 16/11/2016].

[4] En inglés el acrónimo es EFSD, o *European Fund for Sustainable Development.* El documento del Consejo en el que se recoge la propuesta es *Interinstitutional File: 2016/0281 (COD), de 14 de septiembre de 2016. Está disponible en:* http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12290-2016-INIT/en/pdf [Consulta: 16/11/2016].

La novedad de la creación del nuevo Fondo (FEDS) es que estará destinado a financiar inversiones en sectores socioeconómicos y financiar a las Micro y Pequeñas y Medianas Empresas. La asistencia técnica estará orientada a apoyar a las autoridades locales y a las empresas de los países socios para crear un mayor número de proyectos de inversión, y a mejorar el entorno empresarial para así atraer a las empresas. La mejora del entorno empresarial se refiere a la extensión de la gobernanza y a la lucha contra la corrupción, tratando así de eliminar los obstáculos a la inversión y favorecer la economía de mercado, es decir, la exportación de un modelo de economía basado en la competencia y el libre mercado típico de la Unión Europea y de los países occidentales con estructuras políticas democráticas.

*Figura 1. Esquema de funcionamiento de la propuesta del Plan de Inversiones Exteriores de la Unión Europea, según la hoja de datos elaborada por la Comisión Europea (2016).*

El Fondo FEDS incorporará hasta un total de 3,35 mil millones de euros como garantía de las inversiones hasta el año 2020, y apoyará a los países del entorno de la UE en contribuir al logro del desarrollo sostenible en los países socios de la UE, facilitar la inversión en aquellos países donde existen dificultades para el acceso a la financiación en áreas que faciliten su desarrollo, apoyar en particular la creación de infraestructuras y de empresas medianas con especial interés en la creación de empleo, atraer nuevas inversiones, mejorar el entorno empresarial en los países socios mediante el apoyo a las reformas y la gobernanza económica, consiguiendo, de esta manera, abordar las causas profundas de la migración y fortalecer nuestras asociaciones en África y los países vecinos del Este. Como hemos comentado, los fondos en parte provendrán del presupuesto de la UE (incluido el Fondo Europeo de Desarrollo), pero también de otras fuentes. Por ello, la Comisión insta a los Estados Miembros a que apoyen las inversiones con lo que el volumen total de las inversiones podría oscilar entre los 62 mil millones de euros y los 88 mil millones de euros. Además la Comisión también pide a otros socios distintos de los Estados Miembros que igualen el total de las contribuciones de la UE.

Paralelamente, en el Consejo Europeo sobre Emigración y Relaciones Exteriores celebrado en octubre de 2016 en Bruselas, se concluyó [5] que la inmigración ilegal a lo largo de la ruta del Mediterráneo Central debía reducirse aún más y mejorar las tasas de retorno. Para materializar la protección de las fronteras exteriores de la UE se pidió una rápida adopción del Código de fronteras Schengen revisado, que permita la aplicación de controles sistemáticos, sobre todo, de los viajeros que atraviesan las fronteras exteriores de la Unión tanto de entrada como de salida antes de finalizar el año 2016. También se concluyó que era necesario acelerar el retorno de los inmigrantes irregulares alojados en las islas griegas a Turquía, en virtud del acuerdo establecido entre Turquía y la Unión Europea[6].

**CONCLUSIÓN**

Una "sociedad resiliente" es la que se recupera de atentados como los de Madrid, Londres o París. Una "economía resiliente" es la que supera las crisis económicas o no se destruye durante los conflictos o las crisis energéticas. El objetivo de la Unión Europea es lograr una Europa más resiliente y a la vez exportar su modelo (respetando la diversidad cultural) a sus vecinos próximos y también lejanos. La percepción de que se ha reducido la seguridad y la prosperidad de la UE es un hecho, y es consecuencia de la crisis económica y la inestabilidad. A pesar de ello, la Unión es una de las regiones más seguras y prosperas del Mundo. Por ello, es un modelo que tratan de alcanzar muchas regiones, países y también personas.

La Unión Europea para continuar segura, prospera y libre debe afrontar con su Política Exterior los numerosos retos y oportunidades entre ellas las que se plantean en materia de inmigración. Uno de los objetivos de la Unión es ayudar a construir países y sociedades más seguras y estables entre sus vecinos, pero esto no es una tarea fácil. Para ello tiene la voluntad decidida de realizar un esfuerzo interno organizativo y económico para poder exportar a sus Estados vecinos apoyo en materia de derechos humanos, de gobernanza, de protección del medio ambiente o de desarrollo. En suma, se trata de expandir un modelo social, político y económico que en el seno de la Unión da cierto grado de estabilidad y resiliencia. Esta es una voluntad decidida por parte de la Unión Europea, pero falta una parte importante: el deseo, y también la voluntad decidida, por parte de los países receptores de esto sea así. Y, sin duda, los mejores artífices para este

[5] European Council. *EUCO 31/16. European Council meeting (20 and 21 October 2016)*. Brussels, 21 October 2016. https://goo.gl/gxWY5k [Consulta: 16/11/2016].

[6] European Commission: MEMO/15/5777. *Fact Sheet Brussels on Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq, 2015*. https://goo.gl/W7qAME [Consulta: 16/11/2016].

cambio deben de ser las personas y las instituciones de los países receptores. En particular, las personas que mejor conocen los dos modelos (el de la Unión Europa y el del Estado vecino) son los propios desplazados desde sus países de origen e integrados en la Unión Europea. Este aspecto ya fue tratado hace tiempo en la cumbre de Tampere (Finlandia, 1999). Allí ya se trató este tema como un elemento reductor de los flujos migratorios hacia la CEE[7]. Es lo que hoy denominamos Codesarrollo[8]. En esa fecha ya se invitaba a la "*Unión y a los Estados miembros a que contribuyan […] a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión*". Algo que todavía sigue de actualidad y que es recogido como hemos visto en la Estrategia Global de la UE.

La resiliencia hoy en día es un elemento central para la seguridad y la defensa colectiva, además, es entendida como una medida de reaseguro que debe de considerarse en los sectores estratégicos, pero no sólo hacia el interior sino también entre los países próximos. Por ello, el Servicio Europeo de Acción Exterior, al preparar la Estrategia Global Europea, lo ha considerado un elemento central, pero lo importante es conseguir pasar de la teoría a la práctica. Algunos han señalado que esta Estrategia "*sigue sin resolver los problemas estructurales*" (Arteaga, 2016), pero su misión es marcar el camino a recorrer, transitarlo es un paso posterior. En palabras de Federica Mogherini *"ahora depende de nosotros si todo esto se traduce en acción"*. Como hemos señalado antes, el Servicio Europeo de Acción Exterior hace un claro llamamiento a que los Estados Miembros sean capaces de comprometerse en la adopción de medidas que coincidan con las acciones de la Acción Exterior del Unión y no en su contra. Esto ya se indicó hace más de quince años en la Cumbre de Tampere y hoy en día habría que buscar la respuesta en el Consejo Europeo y en la Comisión, y no tanto en el SEAE.

**BIBLIOGRAFÍA**

Arteaga, F.: *¿La Estrategia Global de la UE?...déjela ahí*. Madrid, Real Instituto Elcano, 2016. <https://goo.gl/eKRsV3> [Consulta: 16/11/2016].

Consejo Europeo. *Conclusiones de la Presidencia*, 1999. Consejo Europeo de Tampere <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm> [*Consulta*: 16/11/2016].

European Commission: MEMO/15/5777. *Fact Sheet Brussels on Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq, 2015.* <https://goo.gl/W7qAME> [*Consulta*: 16/11/2016].

[7]Consejo Europeo de Tampere, Conclusiones, 1999. https://goo.gl/w2Wfmv [Consulta: 16/11/2016].
[8] Herrero, B.: *Codesarrollo: Alternativa para la gestión de Migraciones y Desarrollo. Apuntes para la reflexión y el debate*. https://goo.gl/KoLF37 [Consulta: 16/11/2016].

European Commission: MEMO/16/3006. *State of the Union 2016: European External Investment Plan: Questions and Answers.* Press release, Strasbourg, 14 September 2016 <https://goo.gl/YA8tf > [*Consulta*: 16/11/2016].

European Commision: *Factsheet on the proposal for a European External Investment Plan*, 2016. <https://goo.gl/HJnr9P> [*Consulta*: 16/11/2016].

European Council. *EUCO 31/16. European Council meeting (20 and 21 October 2016)*. Brussels, 21 October 2016 <https://goo.gl/gxWY5k> [Consulta: 16/11/2016].

European Council: *Interinstitutional File 2016/0281 (COD). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Fund for Sustainable Development (EFSD) and establishing the EFSD Guarantee and the EFSD Guarantee Fund.* <https://goo.gl/enVBDf >.[Consulta: 16/11/2016].

Herrero, B.: *Codesarrollo: Alternativa para la gestión de Migraciones y Desarrollo. Apuntes para la reflexión y el debate* <https://goo.gl/KoLF37> [Consulta: 16/11/2016].

PDG – Presidencia del Gobierno: *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, Madrid, Departamento de Seguridad Nacional, 2013. <http://goo.gl/3GRRUX> [*Consulta*: 16/11/2016].

Prior, T. y Roth, F.: "Disaster, Resilience and Security in Global Cities*", Journal of Strategic Security*, 6, nº 2 (2013), 59-69. <http://goo.gl/8UOmB3> [Consulta: 16/11/2016].

SEAE – Servicio Europeo de Acción Exterior: *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, 2016. <http://goo.gl/LzKEm1> [*Consulta*: 16/11/2016].

Stokke, O.:"Coherencia política en la cooperación al desarrollo: compromiso, obstáculos y oportunidades", *en* Alonso, J. A. y Fitzgerald, V. (Eds.): *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Madrid, Catarata, 2003: p 181-211.

# EL VIAJE DE LOS REFUGIADOS HASTA EUROPA

DÑA. ARÁNZAZU MORALES ROSADO

## NOTA BIOGRÁFICA

Arancha Morales es periodista. Trabaja en Informativos Telecinco desde hace quince años. Muy interesada en la política, estrategia y seguridad internacional, ha realizado diversos másteres y cursos de relaciones internacionales y de especialización en la Unión Europea. Fue miembro fundador de ADESyD. En mayo de 2016 estuvo como voluntaria en Atenas, en el campo de Malakasa, trabajando sobre el terreno con refugiados afganos.

**INTRODUCCIÓN**

Cuando llegas a Atenas para trabajar como voluntaria, lo primero que te encuentras es toda una diversidad de nacionalidades de personas refugiadas malviviendo en los distintos campamentos. Siria es el principal país de origen. La guerra, que dura ya más de cinco años, ha empujado a cinco millones de ciudadanos a abandonar su país. Pero los sirios no son los únicos que, asustados, amenazados y desesperados, se juegan todo a una carta para escapar de la barbarie y la persecución por motivos de raza, religión, ideología política, nacionalidad o pertenencia a un determinado grupo social. Igual que ellos, iraquíes, kurdos, afganos o eritreos también se van en busca de una vida mejor. Huyen de diferentes conflictos y amenazas, que les empujan a dejar atrás a sus familias, a sus amigos, su cultura y costumbres, sus países… Y lo hacen con pesar, con dolor, sin saber si podrán volver y cuándo, si volverán a ver a su madre, a su hermano, si volverán a estar en casa alguna vez… Y desde luego que Grecia, sin menospreciar el esfuerzo que ha llevado a cabo el gobierno griego, que en mi opinión se ha visto sobrepasado, no es un hogar para ellos.

**EL VIAJE**

Detrás del hecho de emprender "el viaje" hay una difícil toma de decisión: mucha reflexión, mucha valoración, mucho sopesar en la balanza… Los que lo hacen es porque realmente no aguantan más, porque temen por su vida o la de sus familias, porque cualquier futuro, por incierto que sea, es mejor opción que aguantar bajo las bombas en Siria, o las amenazas y torturas de los talibanes en Afganistán, o el salvaje control del ISIS en Iraq y un largo etcétera de atrocidades por las que ninguno de nosotros querríamos pasar, como ellos.

Hay miles de historias de los viajes, tantos como migrantes o refugiados. A mí me conmovió especialmente el relato de Mohamed, para mí, un padre coraje. Mohammed era un electricista, de 41 años, que se ganaba muy bien la vida, trabajando para el gobierno de Afganistán. Vivía cerca de Kabul, la capital, en una casa de 400 metros cuadrados repartidos en dos plantas, con siete dormitorios, dos baños, un jardín. Le encantaba cuidar de su césped y de sus plantas. Y hubiera podido tener una vida normal, feliz, de no haber sido por la presión y amenazas de los talibanes para que se uniera a su lucha armada. Me lo contaba mirando al infinito, que se dibuja detrás de la valla con concertinas que rodea al campamento de Malakasa, uno de los treinta campos griegos, en el que entonces (mayo de 2016) más de dos mil personas, como él, perdían día a día la esperanza.

Su gesto era amable, su piel, curtida, su sonrisa, amplia, blanquísima y franca, sólo se desdibuja cuando recordaba su casa, su partida. Me enseñaba vídeos del que fue su hogar. Los mostraba orgulloso, como si aún no hubiera aceptado que ya no le pertenecía, que había tenido que vender todo para pagar el viaje a las mafias.

Mohammed viajó junto a su esposa y sus dos hijos, los dos menores. Su mujer tiene secuelas en un brazo, después de que le alcanzara la explosión de una mina. Pero lo que les empujó definitivamente a salir de su país, al que aman profundamente, fue la ejecución de su sobrino, de un tiro en la cabeza, a cargo de los talibanes. Tenía 19 años. ¿El motivo? Ser joven. Sí, según me contaron, los talibanes están asesinando a los jóvenes porque temen que con ellos se extiendan las ideas de progreso, de libertad y de cambio que reciben a través, sobre todo, de las redes sociales. Están erradicando cualquier cosa que huela a cultura, cerrando blogs, secuestrando, matando. Les presionan para alistarse a sus filas, esa es la salida que les ofrecen y que la inmensa mayoría no quiere, ellos quieren vivir una vida normal. Mohammed no podía seguir viviendo en su país, temiendo por su propia seguridad y con el miedo a que un día le ocurriera lo mismo que a su sobrino a alguno de sus dos hijos.

Así que emprendieron el viaje que les llevaría a cruzar, en buena parte andando, durante más de un mes, tres países: Paquistán, Irán y Turquía. En esa ruta dan un rodeo de cientos de kilómetros, para evitar la peligrosa frontera entre Afganistán e Irán, porque allí los soldados disparan a matar, sin preguntar, según me explicaron. Es el camino que recomiendan las mafias y que ellos acatan sin rechistar. Tampoco tienen otra opción. Estas mafias les cobran alrededor de seis mil dólares por persona. Así que ellos empeñan sus vidas en busca de seguridad y un porvenir.

Igual que los emigrantes españoles en los años sesenta, también ellos se dejan influenciar por el boca a boca e intercambian consejos sobre cómo y a dónde intentar llegar. Viajan esperanzados, sin imaginar lo complicado que puede llegar a ser el trayecto.

Mohammed me contó, emocionado, las penurias hasta llegar a Turquía. Habían salido en un amplio grupo, muchos se conocían, no todos consiguieron llegar. Pero fue mucho peor al llegar a la costa turca. Allí se encontraron con una zodiac de seis metros y en ella tenían que meterse 66 personas: 56 adultos y 10 niños (unas cinco veces más de lo recomendable). Muchos en ese momento intentan arrepentirse y volver, temiendo morir ahogados, pero para las mafias, ese es un viaje de no retorno. Les obligan a subir, muchas veces a punta de pistola. Estos viajes se suelen hacer aprovechando la noche. Mohammed me habló del miedo que pasó, sujetando fuerte a sus hijos, uno con cada brazo, intentando transmitirles seguridad y que no fueran

conscientes, como él, de que se estaban jugando la vida. No podía olvidar el pánico y el sentimiento de culpa que le invadía por haber metido a sus hijos en esa situación. Todavía casi no podía creer que siguieran vivos. Después supe, hablando con Amil, uno de los niños, que ellos fueron en todo momento conscientes del peligro que corrían y que sintieron un miedo atroz.

Es una práctica frecuente de las mafias que una vez en el mar, el patrón de la embarcación rompa el timón y se tire al agua, para volver a Turquía. Les abandonan a su suerte. Y se aseguran así de que no podrán volver en caso de naufragio. No quieren tener que enfrentarse a un montón de afganos enfadados y desesperados pidiendo explicaciones. Les dejan a la deriva. O llegan a Grecia, o no llegan a ningún sitio.

**La llegada a Grecia**

Durante 2015, y especialmente a partir del verano de ese año, cada día llegaban miles y miles de personas a las islas griegas, principalmente a Lesbos (donde se llegaron a registrarse ocho mil entradas en un solo día). Estos inmigrantes tenían que pasar por el campamento de Moria. Allí se registraban y con ese papel ya podían coger el ferry hasta Atenas, y desde ahí seguir el camino en autobús hasta Macedonia. Tenían entre dos semanas y un mes para dejar Grecia.

Todo cambió a partir del 20 de marzo de este año, 2016. Ese día, la UE y Turquía firmaron un acuerdo por el que la Unión entregaría seis mil millones de euros a Turquía a cambio de que esta se comprometiera a frenar la llegada de inmigrantes y a recibir a los devueltos desde Europa. A partir de ahí, el número de llegadas empezó a disminuir paulatinamente, hasta reducirse a algunas decenas por día, pero todos los que llegaban se iban acumulando en Lesbos, puesto que ya se acabó ese procedimiento de registro para continuar camino. Se iban quedando allí, atrapados. Y se empezó a gestar una situación que en la actualidad, y desde hace algún tiempo, es de extrema urgencia. Ahora mismo, el número de refugiados casi duplica la capacidad del campamento de Moria, que es de tres mil personas. Las tiendas de campaña ocupan zonas no habilitadas, como carreteras y cualquier lugar asfaltado. Esto provoca mucho malestar, porque viven en pésimas condiciones y no saben qué va a ser de ellos, de ahí, según miembros de la ONG Remar, que está trabajando en la zona, los conflictos violentos que han surgido en estos meses, incluyendo varios incendios. Los sirios e iraquíes ven algo de luz al final del túnel, porque están en listas de espera para las entrevistas con ACNUR o el gobierno griego para conseguir asilo en Europa. Pero el resto de nacionalidades se enfrentan a una deportación casi segura, salvo casos excepcionales, y muchos buscan la salida, otra vez, en las mafias.

**Los campamentos de refugiados en Grecia**

A principios de febrero de 2016 (antes del acuerdo UE-Turquía), Alemania ya había acogido a alrededor de un millón de refugiados. En ese momento decidió que ya no necesitaba más y cerró las puertas. Eso tuvo un efecto dominó que llevó a Croacia, Serbia y Macedonia a cerrar también sus fronteras. La consecuencia fue que miles y miles de esas personas que cada día iban haciendo camino a través de Grecia, hacia sus países fronterizos, se vieron atrapadas en Idomeni, la frontera con Macedonia. Y durante días fue a peor, porque el flujo continuaba al ritmo entonces habitual, llegando a acumularse allí quince mil personas, en un sitio no preparado, que hasta entonces había sido de paso.

Al irse conociendo la situación, otros tantos miles de refugiados ya no intentaban llegar a Idomeni, sino que se quedaban en el puerto de Pireo, o en Plaza Victoria (desde donde salían los autobuses hacia Macedonia), en pleno centro de Atenas, a la espera de noticias y de que se volviera a abrir la frontera. Así, esos dos lugares se convirtieron igualmente en campamentos improvisados, donde la situación llegó a hacerse insostenible. Fueron los propios ciudadanos griegos los que durante semanas alimentaron a las personas que se iban acumulando y vagaban durante todo el día por las calles de la ciudad. Y entre los refugiados crecía la incertidumbre y la desesperación, porque en ese momento ninguno se esperaba quedarse atrapado en Grecia, todos contemplaban este país como una etapa más en su camino hacia alguno de los países ricos, principalmente Alemania y Suiza.

Todo esto generó una tremenda crisis humanitaria en Grecia, de la que todos supimos a través de los medios de comunicación. Y el gobierno, viendo que la situación no tenía visos de arreglarse en un corto plazo, puso en marcha un plan de emergencia para habilitar 30 campamentos en toda la península, a los que fueron enviando a los refugiados, separados por nacionalidades. Desde luego, al gobierno no le interesaba tener a miles y miles de personas malviviendo en tiendas de campaña, rodeados de suciedad, en uno de los puntos más turísticos de la capital ateniense y en el puerto, a la vista de los cientos de turistas que cada día llegan a bordo de los cruceros.

Sin embargo, sólo consiguieron desmantelar, en un primer momento, la Plaza Victoria. Tanto en Idomeni como en El Pireo se quedaron muchos refugiados que se resistían a marcharse a los campamentos oficiales, bien porque no querían perder su libertad, o porque temían ser deportados o que la situación se les alargara de forma indefinida, como finalmente ha ocurrido.

En El Pireo, durante meses, la comida la estuvieron distribuyendo voluntarios independientes que cocinaban cada día en un restaurante cercano que les prestaba las instalaciones, y después llevaban las raciones hasta el puerto para su reparto. El gobierno colocó una decena de baños portátiles y se habilitó un único grifo, con una pila, para el aseo personal y para conseguir agua potable. No había duchas.

Sin duda, era una estrategia para que todas estas personas no se "acomodasen" allí, y se marcharan a alguno de los campamentos oficiales. Durante semanas fue un rumor a voces que la paciencia de las autoridades griegas se estaba agotando y efectivamente, al final, este verano, la policía entró para desalojar por la fuerza a las familias que hasta entonces se habían resistido a marcharse, tanto allí como en Idomeni.

**Los campamentos oficiales**

Los campamentos oficiales son esos que el gobierno griego puso en marcha cuando veía venir la perpetuación del conflicto. Son similares entre sí. En algunos hay tiendas de campaña de estilo militar, una para cada familia; en otros hay caravanas, que resultan más cómodas, por lo que la mayoría de los refugiados intentan ser enviados a ellos, aunque en general, se les suele trasladar agrupados por nacionalidades.

El campamento en el que trabajé y que, por tanto, pude conocer de primera mano, fue Malakasa, a unos 30 km. al norte de Atenas, donde vivían más de dos mil personas, principalmente afganas. La primera vez que llegué me impresionó muchísimo. Una alambrada con concertinas rodeaba varias decenas de tiendas de campaña, en medio de la nada; había suciedad, escaseaban los baños (algunos se estropearon y yo me volví a España sin que hubiesen sido reparados o sustituidos), no había sombras donde sentarse para huir del sol asfixiante y las altas temperaturas griegas en pleno verano.

Quizá lo peor fueran las condiciones sanitarias. En Malakasa, donde en esa época "caliente" vivían más de dos mil personas, sólo había un pequeño barracón militar de primeros auxilios, donde atendía un médico, también militar. Los chicos que nos comentaron que habían necesitado alguna vez los servicios médicos se reían explicándonos que la solución siempre era la misma: agua fría o agua caliente. En alguna ocasión les habían dado un par de pastillas, para tomar en el momento y al día siguiente.

Cuando se presentaba una situación de urgencia que requería traslado al hospital acababan siendo malísimas experiencias. Las ambulancias llegaban hasta el campamento para llevar a los enfermos hasta el centro hospitalario, pero después, una vez recibido el alta, tenían que volver

por su cuenta, con varios *handicaps*: el desconocimiento del idioma y de la ciudad y que no tenían dinero para pagar un taxi. Además, como no disponían de traductores, la mayoría ni siquiera se enteraban de las recomendaciones y el diagnóstico de los médicos. Total, que eran visitas absolutamente infructuosas. Había un chico que a veces se había ofrecido a acompañar a enfermos para traducir, puesto que él hablaba inglés, pero nunca se lo habían permitido.

Y especial mención merece la situación de las mujeres. Ellas, por cuestión cultural, ni siquiera acudían al médico del campamento, por tratarse de varones. Podrían haberlo hecho si al menos hubiesen contado con traductoras que las acompañaran. Así que muchísimas mujeres, incluso embarazadas, evitaban solicitar asistencia médica y llevaban a cabo la gestación sin someterse a ningún tipo de control ni reconocimiento. Esta ha sido una de las grandes denuncias de las ONG que trabajan sobre el terreno y que sólo ha tenido respuesta por parte de los voluntarios y de las propias organizaciones no gubernamentales.

Otro tema también importante es la alimentación. La distribución de comida se llevaba a cabo mediante un catering contratado por el gobierno griego, que cada día repartía las tres comidas: desayuno, comida y cena. Es comprensible que alimentar a tal cantidad de gente es muy complicado, pero no por eso pierden importancia las carencias que tenía el sistema, que resultaba repetitivo y de escasa calidad. Prácticamente a diario, el plato principal del día era pasta o arroz. Nunca se repartía fruta fresca. A veces los alimentos llegaban en mal estado (se han dado casos de intoxicación). Y otro hándicap: las recetas no están ni mínimamente adaptadas a las costumbres de los refugiados, que extrañan los ingredientes y los sabores. Esto que puede parecer un mal menor, en la práctica genera mucha desazón y potencia la sensación de desarraigo.

Con anterioridad he comentado que daba la sensación de que al gobierno griego la situación se le había ido de las manos. Pero no sólo al gobierno griego, también a la propia Unión Europea. Lo ilustro con un ejemplo: estando un día en Malakasa, llegaron cinco personas que se presentaron como representantes de la Comisión Europea que venían a chequear el funcionamiento del campamento, para comprobar cómo se estaban gestionando los fondos europeos. Al pasar el control de acceso, habían preguntado por el responsable, un militar griego que en ese momento no se encontraba en el puesto de mando, y los propios soldados les habían recomendado que hablasen con el "chico de la ONG". En ese momento, Remar era la única ONG presente en el campamento y Alberto, "el chico", era uno de sus voluntarios, que vivía permanente en el campo, en un barracón donde distribuía a diario té, algo de fruta, ropa donada y otros enseres. Este chico, Alberto, no hablaba inglés y, angustiado por la responsabilidad de

tener que tratar con los funcionarios europeos, me pidió a mí que me encargara. Así que fui yo, una voluntaria que llevaba trabajando allí una semana, la que les enseñó las tiendas y les explicó la situación en la que vivían, los problemas de la atención sanitaria, el funcionamiento del catering… Conté para ello con la inestimable ayuda de Asef, un refugiado que habla inglés perfectamente. Él nos fue presentando a familias con problemas. Y así me enteré de que había en el campamento algunos niños con parálisis cerebral, una chica discapacitada, una mujer diabética, personas con infecciones y mujeres embarazadas que no estaban siendo atendidos. Había escasez de medicamentos y ese problema que ya he explicado con el traslado a los hospitales.

**La cara amable de los campamentos**

Si algo hay positivo en los campamentos es ver la capacidad infinita de adaptación y la resiliencia de los niños. Sus esfuerzos por comunicarse con los voluntarios, aún sin entender el idioma. Sus sonrisas. Sus miradas curiosas. Sus ganas de divertirse. Había pocos recursos, pero lo aceptaban. Hacíamos tirachinas, dibujábamos, hacíamos carreras, jugábamos a "calienta-manos". Con un simple balón inventábamos mil juegos. Cada día nos recibían jaleándonos, venían corriendo detrás del coche y se tiraban a nuestros abrazos con enorme ilusión. Al irnos, venían a despedirnos hasta las puertas del campamento, desde donde los militares ya no les permitían salir.

Estos niños están perdiendo su infancia, sin escolarizar, mal alimentados, sufriendo la desesperanza de sus padres… Son los más débiles y quizá los más perjudicados en todo este problema.

**LA SITUACIÓN ACTUAL**

Ahora mismo miles de personas siguen atrapadas en los campamentos. La desesperación ante la ausencia de soluciones en un futuro cercano, y con el invierno acechando, está llevando a muchos de ellos a volver a recurrir a las mafias para salir de Grecia, especialmente los que no son sirios o iraquíes.

**Las mafias**

Las mafias son la única opción para muchos. Lo más fácil, como en todas las cuestiones ajenas a la ley, es acudir a alguien por recomendación. Aunque en este caso, no cuesta nada acceder a ellas: están durante todo el día en la Plaza Victoria y basta con prestar un poco de atención a tu

alrededor para darte cuenta de las numerosas negociaciones que se llevan a cabo constantemente, en cualquiera de los cafés de la plaza.

Estas organizaciones ofrecen diferentes rutas y, por supuesto, diferentes precios. Desde los mil quinientos euros por hacer el viaje a pie, con tramos en coche; hasta los tres mil euros por viajar en avión, con documentación falsa. A estas alturas, después de meses atrapados en algún campamento, a los refugiados ya casi les da igual el país al que ir. Nos preguntan a los voluntarios que cuál les recomendamos. Y muchos acaban eligiendo lo que les proponen las mafias. El caso es llegar a algún otro sitio de Europa.

Una vez alcanzado el acuerdo con su contacto, los refugiados esperan la llamada. Nunca saben cuándo van a salir exactamente. A menudo les avisan el mismo día, y suelen viajar aprovechando la noche. El trayecto puede durar varios días.

Seguí con atención el intento de uno de los chavales de Malakasa. Durante días me envió fotos de una nave donde estaban escondidos, cocinando en un camping gas, a la espera de meterse en los bajos de un camión, que subiría en un ferry rumbo a Italia. Mohammed también se fue, la policía les detuvo en Serbia, y allí permanecen en otro campamento. Igual que Asef, que fue devuelto a Malakasa, y ahora está en su segundo intento, junto a toda su familia, incluida su sobrina de dos años. Asef me dijo un día una frase que se me quedó grabada y lo resume todo: "en Malakasa, cada tarde, cuando anochece, pienso que al día siguiente volverá a amanecer, pero el sol no saldrá".

# CUMBRES IBEROAMERICANAS: HACIA SU REDEFINICIÓN Y REORIENTACIÓN

*D. DAVID HERNÁNDEZ MARTÍNEZ*

## NOTA BIOGRÁFICA

Investigador de Doctorado en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Redactor de *El Orden Mundial en el S.XXI* y el diario Publico.es. Miembro de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD).

Fue ayudante de investigación en Real Instituto Elcano, analista político en la Asociación Española de Marketing Político (ASESMAP) y Consultor Senior en Vonselma International S.L.

Máster en Gobernanza, Marketing Político y Comunicación Estratégica (Universidad Rey Juan Carlos), Máster en Economía Internacional y Desarrollo (UCM) y Graduado en Relaciones Internacionales (UCM).

**INTRODUCCIÓN**

Las Cumbres Iberoamericanas están presentes en la agenda internacional de veintidós Estados (más 3 estados asociados) bienalmente, reuniéndose los principales Jefes de Estado y de Gobierno de Latinoamérica, España y Portugal durante dos días. Estas reuniones al más alto nivel son un ejemplo claro de cómo la sociedad mundial ha ido evolucionando hacia nuevos paradigmas de integración y foros de concentración y acuerdo.

Desde su creación han estado siempre cuestionadas, tanto por su funcionalidad como por su relevancia en la esfera regional. A pesar de ello, este mismo año 2016 se han cumplido veinticinco años desde que las veintidós naciones miembros de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) comenzarán a reunirse periódicamente a través de sus máximos mandatarios.

Los dos dilemas centrales que constantemente han acompañado a estas Cumbres han sido dos: ¿para qué sirven? y ¿qué peso tienen en la agenda internacional de cada uno de sus participantes? Acompañando a estas críticas se han repetido otras, que han venido desde diferentes frentes y actores sociales, como que son una herramienta de injerencia española en Latinoamérica o que su campo de actuación es muy pequeño.

Sin duda alguna, los sucesivos gobiernos españoles han sido los más interesados en desarrollar estos encuentros internacionales, aunque este ímpetu no siempre ha sido compartido por todos los estados miembros. Incluso no han sido pocas las ocasiones en las que se ha visto peligrar la propia continuidad de las Cumbres Iberoamericanas.

Pese a ello, el principal reto que afrontan estos encuentros es cómo adaptarse a los nuevos tiempos, intentando convivir con unas políticas exteriores marcadas por las continuas reuniones bilaterales, por el calendario de Naciones Unidas, por la prioridad y urgencia de las cuestiones nacionales y a las de las organizaciones regionales como Unión de Naciones Suramericas (UNASAR), Unión Europea, Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Alianza del Pacífico etc.

Además, hay que reconocer que el interés internacional de muchos de los Estados iberoamericanos y los problemas por los que atraviesan cada uno de los mismos son profundamente distintos. Temas como la seguridad, defensa, desarrollo o igualdad, no son

concebidos similarmente entre, por ejemplo, España y los países de Centroamérica o entre Brasil y el resto de naciones sudamericanas.

Se ha hecho muy complicado trazar unas líneas de actuación conjuntas, que permitan dar unos objetivos a perseguir comunes y entablar una razón de ser auténtica y genuina para las Cumbres Iberoamericanas. Parece ser que en estos momentos se encuentra en una etapa de redefinición y reorientación, que ha pasado por llevar las reuniones anuales a cada dos años, intentar concretar todos los esfuerzos diplomáticos en acuerdos y mejorar la operatividad de este peculiar sistema de concertación.

**UNA CONSTANTE REINVENCIÓN**

Las Cumbres Iberoamericanas tienen su origen en la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, un organismo internacional creado en 1949, auspiciado principalmente por España, que ha tenido a lo largo de su existencia hasta nuestros días, la misión de favorecer la colaboración en los campos de la educación, la investigación, la cultura y la tecnología entre los distintos Estados miembros.

A finales del siglo XX, las Cumbres Iberoamericanas supusieron un paso más en esa estrecha vinculación y cooperación, ya que se buscaba que las relaciones alcanzarán un nivel más político y económico, sin desdeñar los avances que ha había habido hasta el momento. El problema fundamental después de 25 años de Cumbres, han sido la incapacidad de proyectar progresos significativos y alcanzar una suficiente relevancia internacional.

Al final de este largo camino, los documentos oficiales siguen reflejando los mismos elementos que en décadas pasadas, centrándose especialmente en lo cultural y lo educativo. Aunque es cierto que se han apreciado algunas mejoras reseñables en lo económico, fundamentalmente porque las Cumbres Iberoamericanas han ayudado a ser un punto de encuentro entre los distintos gobiernos para tratar acuerdos comerciales y entre las principales empresas de los mercados de América, España y Portugal.

Desde una perspectiva general, se podría observar cómo estas reuniones han ido funcionando de forma horizontal, es decir, sin que se reconociera en ninguna de ellas un importante paso hacia una integración más profunda y consolidada (Sanhueza, 2003). Pese a ello, se constata que no ha habido grandes retrocesos, más bien se ha continuado perfeccionando la labor en unas ciertas cuestiones. A pesar de ausencias puntuales, la mayoría de miembros siguen teniendo interés en que se celebren, aún más existen países como Filipinas, Puerto Rico o Guinea muy interesados en participar.

Los últimos encuentros parecen reafirmar algunos aspectos esenciales para comprender esta compleja situación regional. Por un lado, los gobiernos nacionales no desean que las Cumbres desaparezcan porque han demostrado ser un mecanismo funcional para favorecer la cooperación económica, cultural, educativa e investigadora. Por otro lado, asumen que las preocupaciones e intereses internacionales de los participantes no son nada homogéneos y que es difícil trabajar mano a mano en campos como la seguridad, la defensa o la democracia.

En este punto, la mayoría de países han preferido y prefieren que esos temas sean tratados en otros foros y organismos regionales, relegando a las Cumbres y a la Organización de Estados Iberoamericanos, ese carácter cultural, comercial y educativo.

De esta forma, no es que se esté vaciando de contenido a estas reuniones, sino que simplemente se comienza a limitar claramente cuáles son sus temas fundamentales a tratar y qué aspectos van a comenzar a dejar de ser mencionados o a tenerse en cuenta.

Las Cumbres Iberoamericanas surgieron con un aura de optimismo y unos discursos que mencionaban unos altos objetivos. Empero, han sufrido un desgaste acelerado debido fundamentalmente a celebraciones anuales que finalmente no quedaban plasmadas en proyectos de relevancia, al mismo tiempo, que los propios participantes han ido menospreciado las posibilidades que ofrecían las Cumbres para tratar algunos asuntos.

En la década de los noventa, con un mundo que se despolarizaba tras la Guerra Fría, estando España y Portugal en la Unión Europea, se quería entrar en esa vorágine de interdependencia y estrechas relaciones regionales a través de las Cumbres Iberoamericanas. No obstante, estos eventos pronto comenzaron a sufrir de dos patologías; por un lado, la desorientación de objetivos, y, por otro lado, la apatía de sus miembros por realmente llevar a cabo acciones dentro de estas sesiones.

Entre el año 2000 y la Cumbre de Salamanca de 2005, se observa claramente cómo todo el proceso había quedado en un estadio de total estancamiento. Se sucedían los encuentros anuales, pero cada vez más se extendían entre los participantes, medios de comunicación y la sociedad civil, que estos actos tenían poco rédito y utilidad (Malamud y Mallo, 2004). Es el momento en que empiezan también de alguna forma a caer en la irrelevancia y el desprestigio.

Esta dinámica se agudizará entre 2006 y 2014, siendo la Cumbre de Veracruz un punto de inflexión para este tipo de conciertos internacionales. A lo largo de estos años diversos acontecimientos provocaron que la viabilidad de las Cumbres Iberoamericanas estuvieran en duda (Jarque, Ortiz y Quenan, 2009), enfrentando básicamente tres retos. Por un lado, el apogeo

de las organizaciones y acuerdos regionales, que le restaron mucho campo de trabajo. Por otro lado, las inquietudes de cada uno de los países, por ejemplo, España y Portugal abordaban momentos de aguda crisis económica y social, en los mismos años en que la mayor parte de Estados de Latinoamérica conocían un crecimiento sin precedentes.

Finalmente, entre una parte importante de sus miembros, ligados al movimiento de socialismo y soberanía nacional latinoamericana que surgió a principios del siglo XXI, se intentó acometer una revisión por completo de las características de dichas Cumbres y, sobre todo, de sus relaciones con las antiguas metrópolis europeas.

Estos desencadenantes provocaron que se llegará a la Cumbre de Panamá de 2013 en un clima de total pesimismo y escepticismo sobre la continuidad de las mismas. Pese a ello, en Veracruz se confirma un viraje más o menos compartido por todos, que sitúa a los encuentros entre los Jefes de Estado y de Gobierno en un área de trabajo y cooperación concreta. 2014 y 2016 corroboran que en los próximos tiempos no habrá un componente político transcendental (Martínez, 2014), pero que van a servir significativamente para fortalecer los vínculos entre los veintidós Estados en cuestiones académicas, económicas y culturales.

## UNA AGENDA COMÚN

Si observamos los títulos que han acompañado a las declaraciones oficiales de las Cumbres Iberoamericanas a lo largo de estos años, se puede entender cuáles han sido los intereses en cada momento y, sobre todo, la evolución final de los temas a tratar en los encuentros.

**Cumbres Iberoamericanas**

| | |
|---|---|
| I Cumbre Iberoamericana Guadalajara (México) 1991 | EL FUEGO NUEVO |
| II Cumbre Iberoamericana Madrid (España) 1992 | CREACIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS OPERATIVOS QUE PERMITAN LA CULTURA DE COOPERACIÓN |
| III Cumbre Iberoamericana Salvador de Bahía (Brasil) 1993 | UN PROGRAMA PARA EL DESARROLLO CON ÉNFASIS EN EL DESARROLLO SOCIAL |
| IV Cumbre Iberoamericana Cartagena de Indias (Colombia) 1994 | COMERCIO E INTEGRACIÓN COMO ELEMENTOS DEL DESARROLLO IBEROAMERICANO |
| V Cumbre Iberoamericana San Carlos de Bariloche (Argentina) 1995 | LA EDUCACIÓN COMO FACTOR ESENCIAL DEL DESARROLLO ECÓNOMICO Y SOCIAL |

| | |
|---|---|
| VI Cumbre Iberoamericana Santiago de Chile (Chile) 1996 | GOBERNABILIDAD PARA UNA DEMOCRACIA EFICIENTE Y PARTICIPATIVA |
| VII Cumbre Iberoamericana Isla Margarita (Venezuela) 1997 | LOS VALORES ÉTICOS DE LA DEMOCRACIA |
| VIII Cumbre Iberoamericana Oporto (Portugal) 1998 | LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL |
| IX Cumbre Iberoamericana La Habana (Cuba) 1999 | IBEROAMÉRICA Y LA SITUACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL EN UNA ECONOMÍA GLOBALIZADA |
| X Cumbre Iberoamericana Panamá (Panamá) 2000 | INFANCIA Y ADOLESCENCIA; UN NUEVO PROYECTO PARA UN NUEVO SIGLO |
| XI Cumbre Iberoamericana Lima (Perú) 2001 | UNIDOS PARA CONSTRUIR EL MAÑANA |
| XII Cumbre Iberoamericana Bávaro (Rep. Dominicana) 2002 | IBEROAMÉRICA ANTE LA CRISIS GLOBAL |
| XIII Cumbre Iberoamericana Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) 2003 | INCLUSIÓN SOCIAL Y DESARROLLO. PRESENTE Y FUTURO DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA |
| XIV Cumbre Iberoamericana San José (Costa Rica) 2004 | EDUCAR PARA CONSTRUIR EL FUTURO |
| XV Cumbre Iberoamericana Salamanca (España) 2005 | IBEROAMÉRICA: EL MAÑANA ES HOY |
| XVI Cumbre Iberoamericana Montevideo (Uruguay) 2006 | IBEROAMÉRICA: MIGRACIONES, UN DESAFÍO GLOBAL |
| XVII Cumbre Iberoamericana Santiago de Chile (Chile) 2007 | IBEROAMÉRICA: DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL |
| XVIII Cumbre Iberoamericana San Salvador (El Salvador) 2008 | JUVENTUD Y DESARROLLO |
| XIX Cumbre Iberoamericana Estoril (Portugal) 2009 | INNOVACION Y TECNOLOGÍA |
| XX Cumbre Iberoamericana Mar de Plata (Argentina) 2010 | EDUCACIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL |
| XXI Cumbre Iberoamericana Asunción (Paraguay) 2011 | TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y DESARROLLO |

| | |
|---|---|
| XXII Cumbre Iberoamericana Cádiz (España) 2012 | UNA RELACIÓN RENOVADA EN EL BICENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ |
| XXIII Cumbre Iberoamericana Panamá (Panamá) 2013 | EL PAPEL POLÍTICO, ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA EN EL NUEVO CONTEXTO MUNDIAL |
| XXIV Cumbre Iberoamericana Veracruz (México) 2014 | IBEROAMÉRICA EN EL SIGLO XXI: EDUCACIÓN, INNOVACIÓN Y CULTURA |
| XXV Cumbre Iberoamericana Cartagena de Indias (Colombia) 2016 | JUVENTUD, EMPRENDIMIENTO Y EDUCACIÓN |

Fuente: SEGIB

Cuatro elementos han estado muy presentes en los últimos veinticinco años: desarrollo social, cultura, educación y juventud, siendo estos mismos componentes los que han ido marcando de forma determinante los acuerdos y convenios alcanzados.

Aspectos como la seguridad, la defensa, la integración política y económica nunca han sido puestos sobre la mesa, o bien, se han tocado de forma muy indirecta, como puede ser a través de colaboraciones para el desarrollo económico o la cuestión de las Inmigraciones.

A finales de los noventa se incorporó a la agenda regional un asunto tan llamativo como la democracia, aunque nunca se llegó a presentar una idea concreta y precisa sobre la importancia de la democracia y de otros valores como la participación, la transparencia y la lucha contra la corrupción. De hecho, progresivamente el tema de la democracia, el buen gobierno y la gobernanza han ido desapareciendo del orden del día, para dejar espacio a lo que parece la definitiva especialización de contenidos.

En los últimos tiempos se comprueba como las Cumbres Iberoamericanas han ido alcanzando un tono más nítido y claro de sus objetivos y cuestiones a deliberar (Grynspan, 2014). De esta forma, tanto en Cádiz 2012, como en Panamá 2013, Veracruz 2014 y Cartagena 2016, las líneas de actuación han ido centrándose en la juventud, la educación y la cultura.

Lo que empezó siendo un proyecto con un espíritu altamente regionalista pero sin definir, durante todos estos años ha ido respondiendo más bien a los vaivenes internacionales y preocupaciones de cada momento que por una línea de continuación de sus trabajos. Durante los noventa, cuando emergió con fuerza la cuestión del desarrollo social y la democracia como clave indisoluble de un desarrollo sustentable, las Cumbres Iberoamericanas lo tuvieron en enorme consideración.

En el nuevo siglo, junto a la cada vez mayor presencia de las organizaciones regionales tanto en Latinoamérica como en Europa, se decidió ir deshabilitando de materias relevantes a tratar, lo que degeneró en una sucesión de Cumbres que parecían no llegar a ninguna parte clara. Finalmente, en el último lustro parece ser que sí se ha reafirmado la temática central sobre la que pivotarán estos eventos iberoamericanos (Del Campo, 2012), que para muchos resultará de poca importancia y significación, pero que seguramente le permitirá pervivir en las próximas décadas, dentro de unas relaciones internacionales enormemente interdependientes y complejas.

Las Cumbres Iberoamericanas se están convirtiendo en un foro al más alto nivel para tratar asuntos de cooperación cultural, educativa, investigación, desarrollo social y juventud. Y éste está siendo el sino que va a guiarlas en los años venideros, lo que le asegurará por lo menos tener un espacio en la política exterior de sus miembros y poder aplicar una agenda propia.

## LA PLASMACIÓN EN HECHOS

Al contrario de lo que le podría parecer a la opinión pública general, las Cumbres Iberoamericanas han tenido en muchas ocasiones un prolífero calendario de trabajo, lo que ha derivado en toda una amalgama de acuerdos y programas, centrado básicamente en establecer puentes de cooperación y colaboración. Empero, la gran parte de los mismos no han sido aplicados en su plenitud o han tenido un escaso alcance, lo que ha acrecentado la sensación generalizada de lo infructuoso de estas conferencias.

**Temas de las Cumbres Iberoamericanas**

| | |
|---|---|
| I Cumbre Iberoamericana Guadalajara 1991 | • 21 países miembros decidieron constituir la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. |
| II Cumbre Iberoamericana Madrid 1992 | • Programa de Televisión Educativa Iberoamericana.<br>• Cooperación Universitaria y Movilidad de Postgraduados (MUTIS).<br>• Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.<br>• Acuerdo Iberoamericano de Seguridad Social.<br>• Programa para la escolarización básica en la infancia y la alfabetización de adultos. |
| III Cumbre Iberoamericana Salvador de Bahía 1993 | • Fórum Permanente sobre Gestión Pública y Problemas de Gobierno.<br>• Programa Gerencial de Informática en la Administración Pública. |
| IV Cumbre Iberoamericana Cartagena de Indias 1994 | • Programa de acción que garantice el reconocimiento de la identidad cultural y plena participación de los pueblos indígenas. |

| | |
|---|---|
| | • Creación del Fondo Indígena.<br>• Acuerdo Marco Interinstitucional en materia de cooperación e integración en ciencia y tecnología (CYTED).<br>• Sistemas de divulgación de información comercial y tecnológica. |
| V Cumbre Iberoamericana San Carlos de Bariloche 1995 | • Programa IBERFOP (Programa Iberoamericano de Cooperación para el Diseño Común de la Formación Profesional).<br>• Programa IBERMADE (Programa Iberoamericano de Modernización de Administradores de la Educación).<br>• Programa MISTRAL (Programa de Movilidad de Estudiantes de Cursos Intermedios Universitarios).<br>• Programa IBERCAMPUS (Movilidad Interuniversitaria de Estudiantes y Profesores en Base al Diferencial de Calendarios Académicos).<br>• Programa IBERMEDIA (Programa de Desarrollo Audiovisual en Apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano).<br>• Programa IBERENCUENTROS (Programa de Talleres Iberoamericanos cuyas temáticas serán definidas por los Responsables de Cooperación en el corriente año).<br>• Creación de AGROINDUSTRIAS EN COMUNIDADES IBEROAMERICANAS.<br>• Proyecto Iberoamericano de PROMOCIÓN DE LA LECTURA. |
| VI Cumbre Iberoamericana Santiago y Viña del Mar 1996 | • Repertorio del Sistema Internacional de Notación de Libros (ISBN) en lengua castellana y portuguesa.<br>• Informe de Programas, Proyectos e Iniciativas de Cooperación Iberoamericana.<br>• Compromiso por la gobernabilidad democrática en toda Iberoamérica. |
| VII Cumbre Iberoamericana Isla Margarita 1997 | • Adopción de un logotipo como un símbolo.<br>• Realización de Reuniones Sectoriales en el marco de la Conferencia Iberoamericana.<br>• Incentivar reuniones entre la UE y América Latina. |
| VIII Cumbre Iberoamericana Oporto 1998 | • Creación de una Secretaría de Cooperación.<br>• Programa Centro de Desarrollo Estratégico Urbano – CIDEU. |
| IX Cumbre Iberoamericana La Habana 1999 | • Televisión Educativa Iberoamericana (TEIB).<br>• Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos (RADI).<br>• Programa de Apoyo al Desarrollo de los Archivos Iberoamericanos (ADAI).<br>• Programa Iberoamericano de Cooperación Interinstitucional en la Pequeña y la Mediana Empresa (IBERPYME).<br>• Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud de América Latina (PRADJAL).<br>• Aprobación de la constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SEGIB). |

| | |
|---|---|
| X Cumbre Iberoamericana Panamá 2000 | • Programas de Beca-Escolar.<br>• Red Iberoamericana de Teatros y Salas de Concierto (IBERESCENA). |
| XI Cumbre Iberoamericana Lima 2001 | • Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP).<br>• Agenda Iberoamericana para la Niñez y la Adolescencia.<br>• Documento "Balance y Perspectivas de la Cooperación Iberoamericana 1991 – 2001".<br>• Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), Comunidad Británica de Naciones (*Commomwealth*) y la Organización Internacional de la Francofonía. |
| XII Cumbre Iberoamericana Bávaro 2002 | • Constituye un grupo de trabajo para mejorar coordinación de las Cumbres.<br>• Una mayor institucionalización del Sistema de Conferencias.<br>• Aplicación en Red para Casos de Emergencia (ARCE). |
| XIII Cumbre Iberoamericana Santa Cruz de la Sierra 2003 | • Rechazo a la Ley Helms-Burton.<br>• Aumentar Cooperación contra la corrupción y las drogas.<br>• Programa de Formación de Altos Dirigentes y Funcionarios Iberoamericanos en Gobierno y Gestión Local<br>• Programa Iberoamérica Emprende<br>• Programa Iberoamericano de Lectura-ILIMITA.<br>• Comunidad Virtual Iberoamericana, CIBERAMERICA, UN PORTAL.<br>• Aprobación de una Secretaría General. |
| XIV Cumbre Iberoamericana San José 2004 | • Agenda iberoamericana de lucha contra el hambre y la pobreza extrema.<br>• Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana. |
| XV Cumbre Iberoamericana Salamanca 2005 | • Andorra nuevo miembro<br>• Se pone en marcha la Secretaría General Iberoamericana<br>• Se designa Secretario General de Iberoamérica, Enrique V. Iglesias.<br>• Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, para garantizar derechos a los trabajadores. |
| XVI Cumbre Iberoamericana Montevideo 2006 | • Compromiso que establece principios fundamentales para el tratamiento integral de las migraciones internacionales. |
| XVII Cumbre Iberoamericana Santiago de Chile 2007 | • Estrategias conjuntas para el acceso universal a medicamentos.<br>• Establecer mecanismos de cooperación entre los Ministerios de Sanidad.<br>• Plan Pablo Neruda para la formación de estudiantes de maestría y doctorado.<br>• Aprobar Políticas Públicas que incentiven el sentimiento de pertenencia a la comunidad.<br>• Fortalecer infraestructuras de comunicaciones en la región. |

| | |
|---|---|
| XVIII Cumbre Iberoamericana San Salvador 2008 | • Aprobar el Consenso de San Salvador sobre modalidades de participación: Observadores Asociados (Estados), Observadores Consultivos (Organismos Internacionales).<br>• Aprobar programa de cooperación horizontal sur-sur en Iberoamérica. |
| XIX Cumbre Iberoamericana Estoril 2009 | • Universalización del acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). |
| XX Cumbre Iberoamericana Mar de Plata 2010 | • Adoptar el Programa "Metas 2021; la educación que queremos para la generación de los Bicentena<br>• Programa Iberoamericano de Innovación para PYMES.<br>• Programa Iberoamericano "IBER-RUTAS" que aborda la investigación, formación y difusión sobre procesos migratorios en Iberoamérica.<br>• Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia.<br>• Proyecto de educación a distancia Ibervirtual. |
| XXI Cumbre Iberoamericana de Asunción 2011 | • Programa Iberoamericano de Propiedad Industrial y Promoción del Desarrollo.<br>• Programa Iberbibliotecas.<br>• Programa para el Fomento de las Músicas Iberoamericanas – IBERMUSICAS.<br>• Declaración contra la amenaza terrorista internacional. |
| XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz 2012 | • Comisión encargada de formular propuestas para la renovación de la Conferencia Iberoamericana y la restructuración de la Secretaría General.<br>• Iniciativa Iberoamericana de Cooperación para la Promoción de las Artesanías IBERARTESANIAS. |
| XXIII Cumbre Iberoamericana de Panamá 2013 | • Concentrar actividades en torno a grandes áreas de acción como espacios del Conocimiento, Cultura, Cohesión social, Economía e Innovación.<br>• Establecer una periodicidad bienal de las Cumbres.<br>• Adoptar en las Cumbres un documento conciso y operativo.<br>• Programa Iberoamericano de Fomento a la Política Cultural de Base Comunitaria, Ibercultura Viva.<br>• Iniciativa Iberoamericana de Cooperación, Ibermemoria Sonora y Audiovisual. |
| XXIV Cumbre Iberoamericana Veracruz 2014 | • Descentralización de la Secretaría General Iberoamericana, fortaleciendo tres oficinas de América Latina.<br>• Comité de Dirección Estratégica para coordinar Organización de Estados Iberoamericanos, Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Organismos Internacional de Juventud para Iberoaméricfa y Conferencia de Ministros de Justicia de Países Iberoamericanos.<br>• Canal Satelital Iberoamericano. |

| | |
|---|---|
| | • Biblioteca Digital del Patrimonio Iberoamericano. |
| XXV Cumbre Iberoamericana Cartagena de Indias 2016 | • Primer Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana para el período 2015-2018.<br>• Grupo de Trabajo Permanente sobre Políticas Públicas de Juventud.<br>• Acuerdo sobre el reconocimiento de períodos de estudio y de títulos de educación superior en Iberoamérica. |

Fuente: SEGIB

Se observa cómo las Cumbres se han ido encaminando hacia una plataforma de cooperación horizontal y multilateral, pasando de ser una institución internacional meramente política a adquirir una dinámica de entendimiento y ayuda mutua en distintos ámbitos.

Es cierto que las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno no han dado un salto cualitativo esperado por muchos, cerrándose cada vez más en una serie de temas. Sin embargo, han adquirido una mayor capacidad organizativa y funcional, que se ha visto plasmada en la constitución de una estructura interna propia (Del Arenal, 2005), implantación de una serie de programas de cooperación sobre la cultura iberoamericana, el desarrollo social de los países en situaciones más complicadas y atenta preocupación por la formación de los más jóvenes.

En este sentido, todas las políticas implementadas en estos veinticinco años han ido respondiendo a tres objetivos primordiales. Por un lado, fortalecer los vínculos entre las distintas naciones y pueblos iberoamericanos, proyectando una conciencia de pertenencia a una extensa comunidad transnacional. Por otro lado, resaltando los posibles puntos en común y objetivos compartidos, intentando fomentar actuaciones conjuntas en distintos organismos internacionales y foros mundiales (Palacio, 2013). Finalmente, sirviéndose de mecanismos para canalizar ayudas hacia los países más desfavorecidos.

A este respecto, las Cumbres Iberoamericanas establecieron una distinción que ha ido determinando la forma de trabajar dentro de los sucesivos programas y políticas multilaterales. Se recogió una clasificación más o menos consensuada de tres tipos de países miembros, países de renta alta, países de renta medio-alta y países de renta baja. Los dos primeros grupos de países (incluiría España, México, Portugal, Brasil, Chile, Colombia entre otros), son los que destinarían más recursos para el desarrollo de los distintos proyectos, mientras los países de renta baja serían aquellos principales receptores y beneficiarios, teniendo en cuenta elementos como el nivel de pobreza, exclusión social, nivel de alfabetización y escolarización, presencia de las TIC en el país, deficiencias del sistema educativo superior, etc.

Para coordinar todas estas acciones, fue esencial constituir primeramente la Secretaría de Cooperación, que desde 1999 hasta 2005 fue la responsable de gestionar y dirigir todos los planes de cooperación destinados al desarrollo social. Debido a la complejidad de las tareas que surgían de las Cumbres Iberoamericanas, con un calendario cada vez más extensos en medidas que tocaban distintos campos, además de querer profundizar en el correcto funcionamiento de las reuniones, se decidió potenciar los encuentros sectoriales entre cancillerías y ministerios y crear en 2005 la Secretaría General Iberoamérica, responsable última de regular los trabajos de las Cumbres, las relaciones con otras organizaciones internacionales y las actividades llevadas a cabo.

Las Cumbres Iberoamericanas y la Secretaría General actúan ligadamente con otros organismos regionales, que surgieron antes o a la luz de estas reuniones, pero que trabajan paralelamente en campos como la juventud, la educación o la justicia. En efecto, en 1949 nació la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), considerada por muchos como el auténtico germen de las Cumbres Iberoamericanas. Dicha organización lleva décadas trabajando en programas de cooperación y colaboración en esos ámbitos. Esto ha motivado que cuando los Jefes de Estado y de Gobierno aprueban un nuevo programa referido a la educación o la ciencia, suele ser encomendada su gestión a la OEI en conjunción con la Secretaría General.

En 1954 se creó la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), que tiene como tarea fundamental promover el desarrollo de sistemas eficientes de Seguridad Social en todos los Estados miembros, a través de una serie de estudios, investigaciones y programas de cooperación. Al igual que ocurre con la OEI, cuando desde las Cumbres ha emanado alguna política referida a este campo o al trabajo, la Secretaría General suele realizarlo en colaboración con la OISS.

En 1992 los ministros de veintiún países iberoamericanos decidieron constituir la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), análoga en su funcionamiento a la OISS y OEI, manteniendo una relación semejante con la Secretaría General y trabajando exclusivamente en el desarrollo de políticas públicas que atiendan los problemas de los más jóvenes.

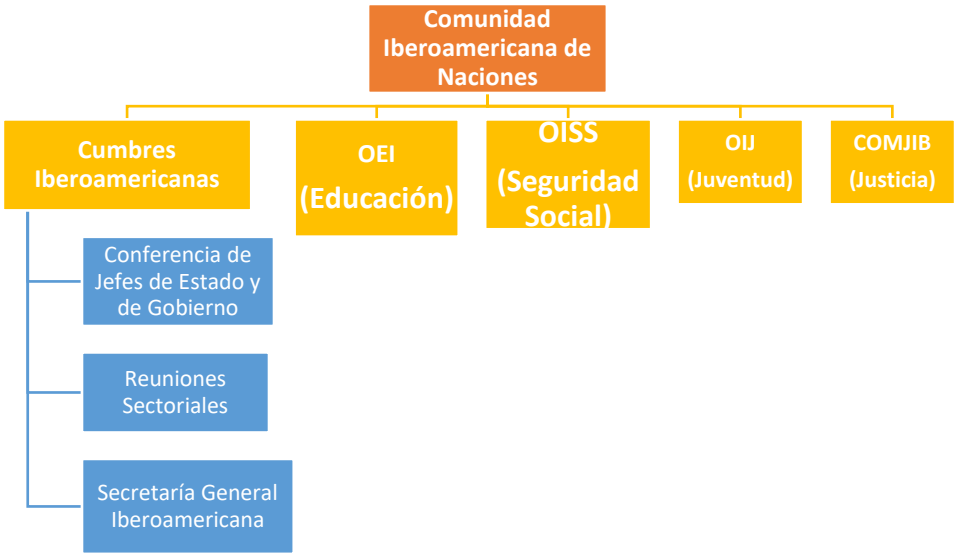
Por último, en 1992 también se constituyó la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), reuniones de los ministros y secretarios de Justicia que tienen como fines últimos la cooperación judicial en algunos asuntos transcendentales como la corrupción, el narcotráfico o la delincuencia, a la vez que desarrollan investigaciones para la mejora conjunta de los sistemas judiciales nacionales.

Hay que comprender que la Secretaría General Iberoamérica y el resto de organizaciones citadas, constituyen elementos independientes pero complementarios de una red institucional extensa de la Comunidad Iberoamericana. La OIJ, OISS, OEI y el COMJIB, poseen sus propios organigramas y secretarías, sin embargo, debido a la transversalidad de las políticas propuestas por las Cumbres Iberoamericanas, necesariamente trabajan en estrecha coordinación con la Secretaría General.

Desde la década de los 50 lo que ha ido sucediendo es toda una serie de acontecimientos, encuentros y acuerdos entre los distintos países que comparte una cultura común, que se ha ido plasmando en una serie de políticas e instituciones. Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y las reuniones sectoriales, ayudan a coordinar la labor de todas estas organizaciones que constituyen una poderosa red regional Iberoamericana. Todas ellas son compartimentos independientes pero no aislados, que sirven para fomentar el trabajo conjunto entre los distintos estamentos de cada país.

El inconveniente elemental tanto de las Cumbres como de las distintas Organizaciones es que siguen siendo tachadas de poco prácticas y útiles. El reto fundamental es hacerse valer en un entorno internacional lleno de agentes internacionales (Iglesias, 2016). Para ello, es imprescindible que las numerosas conferencias, reuniones y encuentros a distintos niveles, queden plasmados en políticas y acciones que lleguen directamente a la ciudadanía y tengan notables sus resultados.

**Principales Instituciones de la Comunidad Iberoamericana de Naciones**




Fuente: elaboración propia

**ESPAÑA Y LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS**

España ha sido el principal Estado interesado en potenciar las Cumbres Iberoamericanas aprovechando los fuertes lazos históricos y culturales para marcar una amplia zona de influencia dentro del mundo globalizado. Latinoamérica ha sido históricamente la región de mayor interés para los gobiernos españoles (Del Arenal, 1995), pero esta tendencia fue cambiando desde que España ingresara en la Unión Europa y por las vicisitudes que recientemente han surgido en Oriente Medio y el Norte de África.

La última década del siglo XX y los problemas tras la crisis del euro son dos puntos de inflexión que ratifican el giro de la diplomacia española hacia las principales capitales europeas. Las discusiones que llegan desde Bruselas o Estrasburgo se convierten en apéndices de los debates nacionales. En la práctica, la política exterior referida a sus vecinos europeos pasa a ser un componente más dentro de las preferencias de los gobiernos españoles.

Paralelamente, la fuerza de España en Iberoamérica ha ido perdiendo peso aceleradamente, no sólo propiciado por las delicadas coyunturas internas (Maihold, 2014), sino incluso por los fenómenos de regionalización que se dan en la zona y la diversificación de relaciones exteriores, que han hecho que históricos socios de Latinoamérica, como eran Estados Unidos y España, vayan dejando sitio a pasos agigantados a favor de potencias de Asia Pacífico.

Casi inevitablemente, forzado por las circunstancias, el Gobierno español parecía desatender las Cumbres Iberoamericanas, lo que sin duda alguna ha afectado al propio funcionamiento y trascendencia de las mismas, ya que España ha sido, y sigue siendo, el principal motor y quien ha realizado mayores esfuerzos diplomáticos para que perduraran en el tiempo (Blázquez, 2004).

Sin embargo, en términos reales existen dos puntos notables en los cambios de estrategia del Gobierno español con respecto a las Conferencias. Por un lado, bajo la presidencia de Zapatero, se quiso "latinoamericanizar" las Cumbres, intentando menguar los recelos que existían entre otros socios sobre el fuerte protagonismo español, estimulando una participación equitativa entre todos sus miembros. Por otro lado, a partir de la Cumbre de Cádiz, se detecta entre los responsables españoles un renovado impulso por sacar adelante las Cumbres, proponiendo una senda de trabajo mucho más limitada, resumiéndose en documentos y pactos y plasmándolo en programas precisos.

De esta forma, España ha pasado de intentar proyectar una especie de Unión Europea para Iberoamérica a principios de los noventa, a un foro permanente que ayude a la cooperación en

materias culturales, sociales y económicas entre las dos orillas del Atlántico, circunscribiendo las posibilidades de integración con el resto de países.

**LOS OTROS ACTORES DE LAS CUMBRES**

Uno de los problemas de legitimidad y utilidad a los que se han enfrentado las Cumbres Iberoamericanas es la monopolización de la imagen y el discurso por parte de los gobiernos españoles (Del Arenal, 2013). Durante muchos años parecía que era España el único Estado inclinado porque se celebrase y pudiera sacarse algo provechoso de ello.

Esto ha motivado numerosas críticas como las que consideraban las Conferencias una forma de nueva hegemonía española sobre sus antiguas colonias latinoamericanas. A partir del primer gobierno de Zapatero, Madrid fue consciente de la necesidad de reformular la puesta en escena y el funcionamiento de las Cumbres Iberoamericanas (Del Valle, 2012), para que fueran asimiladas no como una sesión en la que el Estado español se reunía con sus socios iberoamericanos, sino como un punto de encuentro entre naciones iguales.

Se pueden distinguir tres tipos o grupos de miembros según su grado de afiliación y simpatía hacia las Cumbres, más allá del gobierno español. Primero, estarían aquellos países que se ha comportado tradicionalmente como unos propulsores más de las Cumbres Iberoamericanas y que han puesto empeño parecido al de España para que se siguieran celebrando y conseguir resultados destacados. En este apartado tendríamos a México, Colombia, Chile y Perú; Estados importantes en la zona, que han jugado un papel esencial para favorecer un mayor clima de entendimiento.

En otro conjunto, estarían aquellos otros países que han mantenido una postura plana, es decir, han participado en todas las Cumbres, pero no han exhibido tampoco una actitud excesivamente animosa o fascinada por este tipo de sesiones. Han seguido las grandes líneas marcadas por los países del primer grupo y España. Aquí estarían países como Andorra, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Honduras, Panamá, Paraguay, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana y Uruguay.

Por último, estaría otro número de estados, que motivado fundamentalmente por el color ideológico del gobierno nacional de aquel momento, sobre todo, a partir de la fuerte presencia del socialismo latinoamericana en países como Venezuela, Bolivia o Ecuador, han protagonizado diversos incidentes o duras críticas, manifestando posturas duramente contestarías e incluso planteado más de una vez la viabilidad y sentido de la celebración de las Cumbres (Malamud, 2014). Se incluiría en este nivel a Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. Pese

a sus contrarias actitudes y crisis surgidas, han seguido asistiendo en la mayoría de ocasiones. De hecho, sus críticas se han rebajado en los últimos tiempos, lo que ha favorecido enormemente a crear un entorno favorable de trabajo y que las Cumbres Iberoamericanas pueden avanzar en los supuestos mencionados.

**CONCLUSIONES**

Si en un principio las Cumbres Iberoamericanas pudieron ser vistas por España como una herramienta más de su política exterior, para marcar unos márgenes de influencia y predominio. Esta intención ha ido cambiando a lo largo de estos veinticinco años, haciéndose patente en las últimas reuniones donde la diplomacia española ya no juega un papel principal sino que se ha establecido un contexto de trabajo entre iguales.

Se han eliminado algunas rencillas y escepticismo que había surgido recientemente entre algunos de sus miembros, incentivando la participación de todas las partes al mismo nivel y marcando que estas Cumbres no son un puente de España hacia Latinoamérica, sino un espacio de cooperación y colaboración mutua.

Gracias a ello, a una mayor operatividad del sistema y la limitación de los temas a tratar, se ha conseguido sustituir el pesimismo que rodeó a las sesiones en la última década, por un renovado espíritu de entendimiento y estrecha vinculación, que permita abordar de formar conjunta temas como la educación, el desarrollo social y la situación de los jóvenes.

Tanto para algunos gobiernos como gran parte de la opinión pública, estos pueden resultar temas menores y seguramente los propios dirigentes relegan a las Cumbres Iberoamericanas a un segundo plano en lo que se refiere a sus políticas exteriores. No obstante, aunque no tenga una relevancia llamativa, estos encuentros de Jefes de Estado y de Gobierno y sus respectivos ministros, pueden y deben tener una gran utilidad en áreas como la economía o la investigación.

Las Cumbres Iberoamericanas dudosamente abordarán en el futuro temas como la seguridad y defensa, o bien, una integración política y económica mayor. Pero eso no debe ser impedimento para que las conferencias tengan sus propios objetivos y permitan que todos sus participantes hallen en ellas una herramienta útil y complementaria en sus relaciones regionales e internacionales.

En un mundo globalizado y profundamente interdependiente, estos eventos internacionales suponen un idóneo puente para unir dos regiones tan significativas, como Europa y América

Latina. Dándole a España, una potencia media, un papel notable como actor mediador e interlocutor de variadas sensibilidades e intereses de países y regiones diferentes.

Para ello, tiene que tomar nota del pasado reciente actuando bajo nuevos principios como son: 1) No debe tratar a la región de forma homogénea, ya que son un gran número de países con características bien diferentes. 2) No debe tomar una posición preponderante, que genere el recelo del resto, sino que tiene que favorecer el protagonismo e iniciativa de otros. 3) Debe compaginar eficientemente espacios y foros regionales, con la potenciación de acuerdos bilaterales. Ambas vías son adicionales no sustitutivas.

En esta misma línea, las Cumbres Iberoamericanas deben seguir trabajando en el camino señalado en Panamá, Veracruz y Cartagena de Indias, con unos contenidos muy concretos y una dinámica de funcionamiento que permita no sólo el diálogo entre gobiernos, sino también ceder espacios a agentes sociales interesados.

Uno de los mayores retos y principales tareas por delante es abrir lo que originariamente fueron reuniones de alto nivel, a la propia ciudadanía, empresas y colectivos. Sirviendo de enlace no sólo de gobiernos, sino también de pueblos, pues ésta es la única vía para verdaderamente potenciar la constitución de una Comunidad Iberoamericana.

En un tiempo de creciente interdependencia, con la emergencia constante de nuevos organismos y organizaciones supranacionales, es imprescindible que las Cumbres reorienten sus esfuerzos y se especialicen en unos compromisos exactos, que les asegure ser útiles y poder sobrevivir durante el siglo XXI.

**BIBLIOGRAFÍA**

Blázquez, B. (2004): "El papel de España en las Cumbres Iberoamericanas. Pasado, presente y futuro de un deseo inalcanzable" en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad.* Vol X. Nº 29, Enero/Abril de 2004, pp. 109-132.

Del Arenal, C (2005): "Las Cumbres Iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización" en *América Latina Hoy,* nº 40, 2005, PP. 55-72.

Del Arenal, C. (2003): "Brasil, las Cumbres Iberoamericanas y el papel de España en América Latina". En *Documentos CIDOB.* 39. Diciembre de 2013.

Del Arenal, C. (1995): "Balance y perspectivas de cuatro cumbres iberoamericanas" en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época),* nº 89, julio-septiembre, 1995, pp. 35-59.

Del Campo, E (2012): "Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno: ¿Una relación renovada?" en *Documentos de Opinión.* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 21 de noviembre de 2012.

Del Valle, A (2012): "Las Cumbres Iberoamericanas: tiempo de balances y de redefiniciones" en *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina.* Del Valle, González y Acosta (coord.) Colección Escuela Diplomática nº 19. Cádiz, 26 y 27 de octubre de 2012, V Jornadas iberoamericanas de Estudios internacionales de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

Grynspan, R (2014): "Después de Veracruz" en *El País,* 13 de diciembre de 2014.

Iglesias, E.V. (2016): "En 25 años, casi todo un siglo" en *El País,* 20 de julio de 2016.

Jarque, C; Ortiz, M.S y Quenan, C (edit.) (2009) *América Latina y la diplomacia de cumbres.* Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo con Iberoamérica, Secretaría General Iberoamericana, 2009.

Maihold, G (2014): "En busca de sentido para el proceso iberoamericano. Entre el ocaso y la reforma" en *Nueva Sociedad,* nº 250, marzo-abril de 2014, pp. 114-125.

Malamud, C (2014): "Las Cumbres Iberoamericanas en la encrucijada" en *Comentario Elcano 68/2014.* Real Instituto Elcano, 15 de diciembre de 2014.

Malamud, C y Mallo, T (2004): "La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: ¿el declive de las cumbres o una cumbre de transición? *ARI Nº 192/2004.* Real Instituto Elcano. 16/12/2005.

Martínez, J (2014): "La Cumbre Iberoamericana se salva con una agenda de mínimos" en *El País,* 9 de diciembre de 2014.

Palacio, V (director) (2013): *Cumbres Iberoamericanas, una mirada atrás, un nuevo rumbo*. Madrid: Fundación Alternativas, FUNGLODE, 2013.

Sanhueza, R.A (2003): *Las Cumbres Iberoamericanas. ¿Comunidad de Naciones o Diplomacia Clientelar?.* Santiago de Chicole: Editorial Universitaria, 2003.

# PANEL IV: SEGURIDAD PÚBLICO-PRIVADA

***COORDINADO POR DÑA. SILVIA GIL CERDÁ***

## SÍNTESIS DEL PANEL SEGURIDAD PÚBLICO-PRIVADA

Mucho se ha escrito sobre los beneficios de la colaboración público-privada, a la cual se le atribuyen algunos, como la reducción de gastos en infraestructuras, el reparto del coste de financiación a lo largo de la vida útil de la infraestructura, el impulso de la I+D+I o la ampliación de las cuotas de mercado, entre otras.

A lo largo del cuarto panel se abordó la colaboración público-privada en materia de seguridad desde varios prismas que pudieran parecer a priori no tener demasiada relación, pero cuyos nexos de unión se establecen de forma inmediata y sencilla en cuanto se ahonda en cualquiera de ellos.

D. Fabián Torres, ingeniero industrial y profesor de la Universidad Politécnica de Madrid, explicó cómo las mafias que trafican con drogas, el terrorismo, el tráfico de alcohol y tabaco y otros tipos de delincuencia están muchas veces conectadas con la venta en mercadillos de copias falsificadas de cualquier producto. Así, algo tan aparentemente inocuo como la venta de una copia de cualquier cosa, más allá de los perjuicios económicos para la Hacienda Pública entre otros actores, puede tener repercusiones muy dañinas a nuestro alrededor. De ahí viene la importancia de evitar este tipo de fraude. La seguridad afecta tanto al ámbito material como al digital, y ambos son importantes. Un ejemplo de por qué se trata de algo de suma importancia sería el caso de producirse una exportación ficticia. Ésta estaría disfrazando un fraude con todas las repercusiones que conlleva.

Por todo esto, es necesario blindar la cadena de valor y proteger el negocio legal del ilícito. Las maneras de hacerlo tienen múltiples prismas que abarcan desde la marcación del producto, siendo preciso distinguir que esa marcación es legítima y legal, pasando por la autenticación de la identidad del producto y la inteligencia.

Así, es preciso tomar medidas activas, por un lado, y concienciar de las posibles consecuencias de facilitar el comercio de productos fraudulentos, por otro.

La segunda de las intervenciones corrió a cargo de D. José Ignacio Olmos Casado, licenciado en Derecho y Director de Seguridad en diversas organizaciones. A lo largo de su ponencia, expresó los grandes beneficios que se podrían obtener de la colaboración público-privada pues la información que se puede obtener por medio del personal del sector de la seguridad privada

estaba sin explotar y detalló las deficiencias que, a su juicio, la seguridad privada presenta en España a día de hoy.

En nuestro país, actualmente, hay casi 90.000 efectivos de seguridad privada, de los cuales 83.000 son operativos. Los ámbitos de mejora se encuentran tanto en el plano operativo como en el plano directivo. Desde el primero, la falta de vocación y el interés por formarse están presentes en una profesión cuya prospectiva de carrera carece de desarrollo, por lo que resulta difícil observar algún beneficio tangible. A ello, hay que añadir las malas condiciones en las que se realiza la formación. Además, las malas condiciones económicas y laborales son parte de una profesión poco apreciada por parte de la ciudadanía, en general. Por otra parte, hasta ahora, no ha habido ni hay un control de antecedentes penales del personal que realiza una labor tan crucial en este sector como la que realizan los operadores de CRA (centrales receptoras de alarma).

En el caso del personal docente, el panorama tampoco es halagüeño. Su proceso de acreditación no permite discriminar la calidad de los mismos, no evaluándose sus capacidades como formadores. En este ámbito suelen participar miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de las Fuerzas Armadas que incurren, en ocasiones, en incompatibilidades. Por otra parte, los precios a la baja en la formación tienen influencia directa en la cada vez más deteriorada formación del personal de seguridad privada.

La poca importancia que se le da a la formación tiene su reflejo en la calidad que se exige, primando la rentabilidad frente a la calidad. Se ha terminado por hacer un negocio de un aspecto de suma importancia.

En los cursos de Director de Seguridad se repite el mismo panorama desolador. Se antepone el negocio a la calidad de la enseñanza, el intrusismo profesional es constante y la falta de control administrativo, dada la escasa antelación con la que se comunica la formación, se ha convertido casi en una norma. Plantear que se realice por medio de 400h *on line* no parece el mejor medio de mejorar una calidad que es más que necesaria.

La Ley se Seguridad Privada 5/2014 prevé, en aras a mejorar todos los problemas señalados, la obtención de certificados de profesionalidad, una formación profesional e incluso un grado universitario para Jefes y Directores de Seguridad. Se tiene esperanza en que se solventen los problemas que han estado presentes hasta ahora y se confía en que la especialización pase a formar parte de la enseñanza en este sector.

El tercero de los intervinientes fue D. Manuel Gudín Ojea, licenciado en Derecho y piloto comercial de helicópteros, quien haciendo un símil con el funcionamiento del rotor de los helicópteros abordó el uso de las nuevas tecnologías de aparatos no tripulados (drones). El conocimiento, la formación y la inversión en I+D+I son recursos vitales en los que la colaboración público-privada es esencial. El estancamiento en materia de nuevas tecnologías es la manera más eficaz de retroceder en términos científicos y de caer en picado en términos económicos. Si echamos un vistazo a la Historia comprobaremos que los grandes avances científico-técnicos se han traducido de forma casi inmediata en la creación de mayor riqueza para todos. Actualmente, la relación entre inversión en I+D+I, la producción científica, el nivel educativo y la riqueza es indiscutible, siendo parte, unas y otras, de una relación en proporción directa.

Por eso, es urgente que el Estado apoye la erradicación de la dependencia de tecnología foránea y se desarrolle la tecnología propia. La I+D+I es el principal motor de la productividad y el crecimiento. En esta era digital, la tecnología es el centro de casi todos los procesos y la innovación es el medio sin el cual no puede ningún país resultar competitivo.

Si se aminoran las restricciones presupuestarias en I+D+I se podrá formar al personal para, entre otras cosas, el fallo en el uso de las nuevas tecnologías, aspecto que se ha obviado hasta el momento y cuya solución es clave para cualquier país. Además, la formación adecuada y actualizada en el manejo de las nuevas tecnologías es cada vez más necesaria para evitar descolgarse del resto de países de nuestro entorno. Se podría afirmar que se trata de algo irrenunciable, sobre todo en el escenario mundial actual en el que el terrorismo yihadista, entre otras amenazas, se ha introducido violentamente en la vida diaria de los ciudadanos.

En función del tratamiento que se dé a las nuevas tecnologías, éstas se pueden convertir en una oportunidad o en una amenaza. Por lo que está en nuestras manos darle un giro de 180 grados a la situación que viene produciéndose en materia de I+D+I y reconducir las políticas públicas hacia la consecución de nuevas oportunidades para nuestro país.

Por último, y como cuarto interviniente, participó en la mesa sobre seguridad público-privada D. Manuel José Gazapo Lapayese, graduado en Relaciones Internacionales y Máster en Asuntos Internacionales, cuya exposición, titulada "La colaboración Público-privada como mecanismo clave en la lucha contra el terrorismo yihadista", aportó un nuevo prisma a la necesidad de establecer mejoras en esta colaboración y los beneficios de la misma.

En particular, afirmó que en materia de contraterrorismo la colaboración público-privada es una necesidad. El terrorismo del siglo XXI tiene tintes islamistas, es claro y manifiesto. Los casos

vividos en Francia, Bélgica y Estados Unidos demuestran que la amenaza terrorista no está neutralizada y que se ha expandido.

Podemos decir que casi de forma asidua se producen detenciones en España motivadas por la relación de las personas detenidas con el terrorismo yihadista. En un porcentaje aplastante es el ciberespacio el medio por el cual se lleva a cabo la propaganda, reclutamiento, expansión y se da inicio a procesos de destrucción.

El propio Presidente del Gobierno español admite en el prólogo de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional que esta Estrategia es "*el marco de referencia de un modelo integrado basado en la implicación, coordinación y armonización de todos los actores y recursos del Estado, en la colaboración público-privada y en la participación de la ciudadanía"*. Así, la colaboración público-privada ha entrado de lleno en la estrategia de Seguridad Nacional, pues en el marco de la Ciberseguridad tiene un puesto remarcable.

A nivel mundial, se estima que es preciso atacar las vertientes financiera y cibernética del terrorismo, además de mejorar la capacidad de prevención y respuesta, sobre todo en cuanto a atentados de grandes repercusiones personales y materiales, y la preparación para afrontar amenazas emergentes, como pueden ser el uso de material NRBQ (nuclear, radiológico, biológico y químico), de consecuencias impredecibles. En todas estas esferas, la colaboración público-privada es necesaria y puede reportar grandes beneficios.

**SISTEMAS DE TRAZABILIDAD PARA REFORZAR LA SEGURIDAD NACIONAL**

***POR D. FABIÁN TORRES SUÁREZ***

**NOTA BIOGRÁFICA**

Ingeniero Industrial, Diplomado por IESE, Malik Management Zentrum St. Gallen, y CESEDEN (Ministerio de Defensa. España).

Más de treinta años en proyectos de digitalización de la Administración Pública y de la empresa privada a nivel local e internacional. Experto en temas de marcación y trazabilidad de productos, como instrumento para reforzar la Seguridad de Gobiernos y empresas. Actualmente trabaja en SICPA (multinacional suiza), anteriormente fue *Chief Operations Officer* de Steria Iberica y *Global Chief Innovation Officer* del Grupo Steria (multinacional TIC francesa). Ha ocupado también cargos de Alta Dirección a nivel local y multinacional en firmas como T-Systems (Deutsche Telekom), Atos (multinacional TIC francesa), Retecal (Ono), Philips y SEAT.

Profesor en programas MBA de CESADI (Asociación de Ingenieros Industriales de Madrid), CEPADE (Universidad Politécnica de Madrid), IEN (Universidad Política de Madrid).

## EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL MUNDO Y LA DISTRIBUCIÓN LOGÍSTICA

Según las estimaciones publicadas por el *World Economic Forum* el porcentaje de comercio ilícito en el mundo respecto de su Producto Interior Bruto (PIB) se encuentra entre el 8% y el 15%[1]. Como indica dicho estudio, entre 750 millardos de dólares y 1 billón corresponderían al narcotráfico en su totalidad, y unos 650 millardos al comercio ilícito de bienes de consumo habitual.

Pues bien, detrás de estas astronómicas cifras quien verdaderamente se esconde son las bandas criminales. Mafias perfectamente establecidas y organizadas que controlan los canales de distribución mundial.

Tal y como vemos en la figura 1 estos flujos de productos circulan casi con entera libertad alrededor de todo el mundo[2].

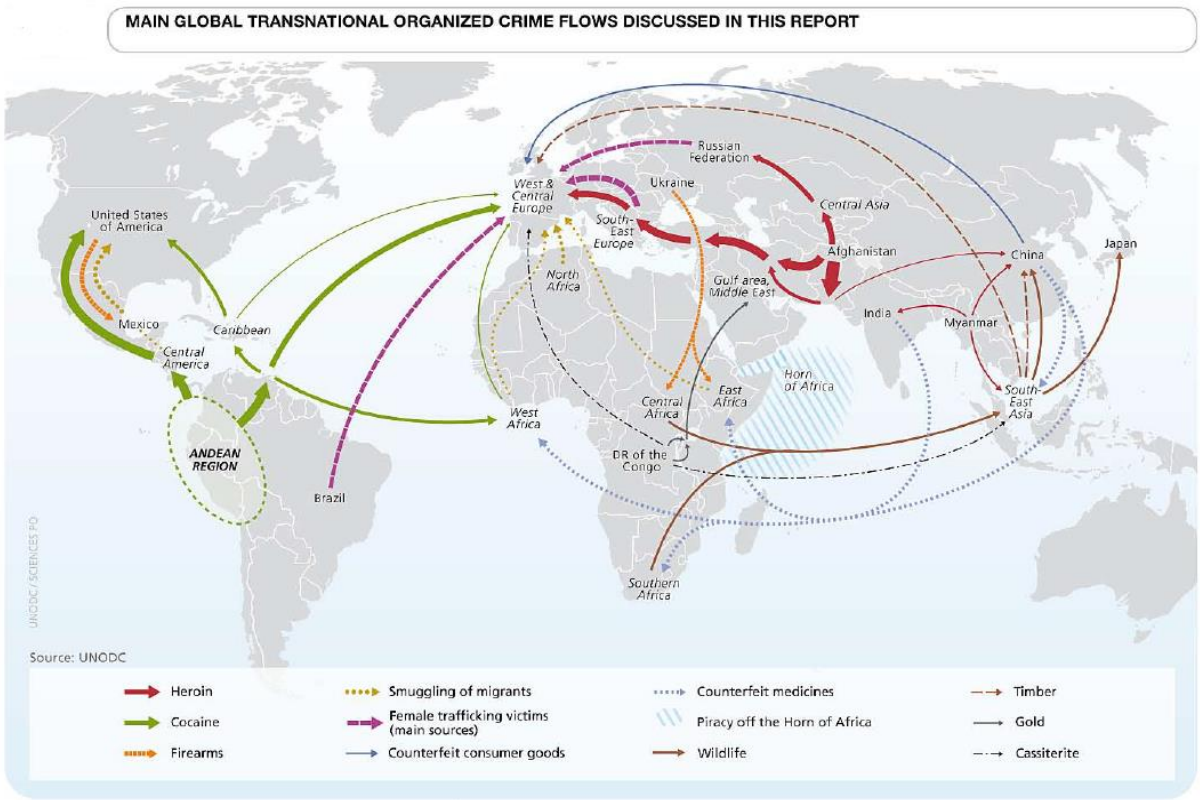



***Figura 1 Flujos del comercio ilícito de las organizaciones criminales en el mundo***

[1] World Economic Forut, "*Out of the Shadows: Why Illicit Trade and Organized Crime matter to us all*" (en línea) https://www.oas.org/en/sms/downloads/BROCHURE_GAC14.pdf

[2] United Nations Office on Drugs and Crime, "*THE GLOBALIZATION OF CRIME*", Nueva York, UNODC ISBN: 978-92-1-130295-0 (en línea) https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf

Estas redes criminales, perfectamente organizadas, son capaces de introducir un producto u otro por estos canales de un día para otro, buscando siempre el mejor balance entre rentabilidad y riesgo, tal y como se presentó en el estudio realizado para *Transcrime* en noviembre de 2014 en Bruselas[3].

Si se ponen medidas de seguridad y controles a un producto por parte de las autoridades, lo que implica más riesgo para los delincuentes de ser descubiertos, las mafias pasarán automáticamente a otro producto. Existen ejemplos que van desde los billetes de banco, pasaportes y precintas fiscales, hasta perfumes, repuestos, etc., donde se aprecia este salto de un producto a otro, a medida que las empresas y los Gobiernos instauran medidas de seguridad para proteger más a sus ciudadanos.

El tema no es baladí. Existe comercio ilegal, como decimos, de todo tipo de objetos. Saltaron todas las alarmas cuando, por ejemplo, se descubrió que en la aeronave en teoría más segura del mundo, el avión presidencial *Air Force One,* habían aparecido piezas de repuesto falsas, lo que desveló recientemente la Coalición Internacional contra las Falsificaciones (IACC, según sus siglas en inglés)[4] .

Además del mero fin de lucro un segundo objetivo es financiar a las redes del terrorismo, tal y como nos expone el reciente informe[5] de La Unión de Fabricantes de Francia para la protección internacional de la Propiedad Industrial, que señala que las falsificaciones son actualmente el medio preferido de los grupos terroristas para financiarse, ya que el coste es bajo al mismo tiempo que les permite el anonimato y pasar desapercibidos. Es la elección lógica de los terroristas: obtienen grandes beneficios con poca inversión y los riesgos son mínimos.

A tenor de los temas que estamos comentando, resulta significativo destacar en paralelo en lo referente a la logística y la distribución mundial, y en lo relacionado con las falsificaciones, la posición que está tomando China en sus inversiones en puertos estratégicos en todo el mundo[6].

---

[3] Transcrime – Joint Research Centre on Transnational Crime, *The scale of illicit markets in Europe*. Università Cattolica Sacro Cuore- Università degli studi di Trento.
http://www.ocportfolio.eu/_File%20originali/Presentation/2_OCP_Final%20Conference_Illicit%20markets_FINAL.pdf

[4] *El País Semanal*, "Nuestra vida falsificada". 29 de mayo de 2015.

[5] Union des Fabricants (UNIFAB), "Contrefacon & Terrorisme". (en línea)
http://www.unifab.com/wp-content/uploads/2016/06/Rapport-A-Terrorisme-2015_FR_42.pdf

[6] *The Economist*, "The new masters and commanders" The Economist (en línea).
http://www.economist.com/news/international/21579039-chinas-growing-empire-ports-abroad-mainly-about-trade-not-aggression-new-masters

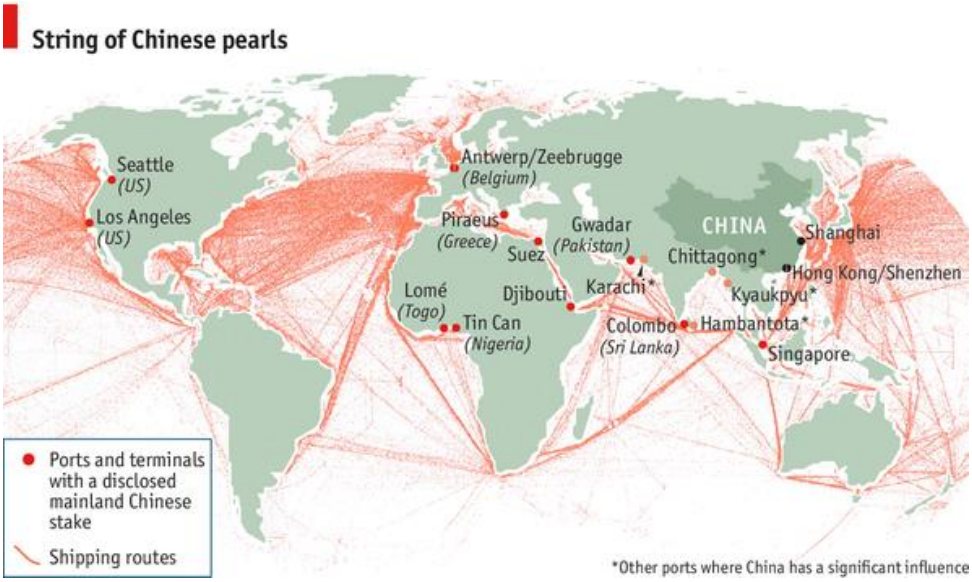



***Figura 2 Puertos con inversión de China en el mundo***

Es más, parece que la inversión china continúa y que el Mediterráneo sigue siendo claramente su objetivo a corto plazo, pues parece que intentó desembarcar en Valencia, y ya está cerrando acuerdos con Argelia[7]: "*El acuerdo entre China y Argelia para construir un puerto en Argel con 23 muelles y capacidad para mover 6,5 millones de contenedores al año supone una doble amenaza para el recinto valenciano, tanto por el impacto sobre el tráfico de mercancías como por la repercusión que pueda tener sobre la búsqueda de inversores para financiar la ampliación norte del Puerto de Valencia, un proyecto en el que se negocia implicar al gigante asiático.*" .

**SISTEMAS DE TRAZABILIDAD SECURIZADA**

Por todo lo anteriormente comentado, los gobiernos y las empresas llevan ya tiempo tomando medidas eficaces para proteger a los ciudadanos desde el punto de vista de la seguridad y de la sanidad, y también para proteger los intereses de las empresas legítimas, favoreciendo el comercio lícito y la debida recaudación de impuestos.

Para ello se están empezando a montar soluciones avanzadas de *Track&Trace* (Seguimiento y Localización) de productos. Entendemos por Seguimiento (*Track*) la marcación de los productos de manera que puedan ser monitorizados desde el punto de producción hasta su llegada al cliente o su destrucción final, incluyendo cada paso del ciclo de distribución. Es fundamental que

[7] "La inversión china en un nuevo superpuerto en Argelia amenaza el liderazgo de Valencia" Feb-2016 (en línea) http://valenciaplaza.com/la-inversion-china-en-el-nuevo-superpuerto-de-argelia-amenaza-el-liderazgo-de-valencia

dicho sistema de seguimiento sea capaz de generar y recolectar los eventos de tiempo y ubicación de los productos a lo largo de su recorrido en toda la cadena de distribución logística.

Entendemos por sistema de Localización (*Trace*) aquel que permite, al interceptar un producto en la cadena de suministro, identificarlo y verificar su ruta completa de eventos hasta su origen, informando de todo su recorrido en el tiempo y del lugar por donde ha pasado en cada momento hasta el punto en que se encuentra en la actualidad.

Diremos que un sistema de *Track&Trace* es avanzado y seguro cuando además de lo anteriormente citado:

1) El sistema de control en su totalidad cumple con las normativas internas corporativas y locales, y todas las legislaciones y directivas que puedan afectar al producto.
2) Se basa en una marcación material segura utilizando para ello tintas con marcadores y distintos niveles de seguridad que permitan verificar la autenticidad de la marcación.
3) Cada producto se marca con un código de serialización único para poder rastrear individualmente cada unidad. Permitiéndose la agregación de productos en sus unidades superiores de embalaje para acelerar los tránsitos de mercancía a lo largo de la cadena de distribución. Por ejemplo, 5 unidades de producto se meten en una caja (enlazándose todas las unidades con la marcación de la caja donde se han introducido), 10 cajas se ponen en 1 palé (enlazándose todas las cajas con la marcación del palé donde se han introducido), 25 palés se introducen en 1 contenedor (enlazándose todas los palés con la marcación del contenedor que los alberga) , y así sucesivamente.
4) El control de producción es independiente de los sistemas de planta y de los ERP (*Enterprise Resource Planning*) para garantizar un doble control auditable.
5) A lo largo de la cadena de distribución, los productores, distribuidores, operadores económicos autorizados, autoridades gubernamentales e incluso ciudadanos pueden verificar la autenticidad del producto vía su marcación segura serializada.
6) Toda la información se almacena en repositorios seguros y circula por canales de transmisión también seguros: en un entorno completo de ciberseguridad.
7) A través de los eventos (lugar, tiempo) se puede explotar el *BIG DATA* de información de todos los productos en circulación, permitiendo incluso hacer inferencias para determinar focos de ilícito y sus vías de distribución, generando Inteligencia para el negocio, pudiéndose efectuar análisis de los datos desde múltiples facetas: producto, cliente, mercado, fecha, ubicaciones, tránsitos, legítimos/falsos, etc.

Todo ello, tal y como se describe en la siguiente figura.

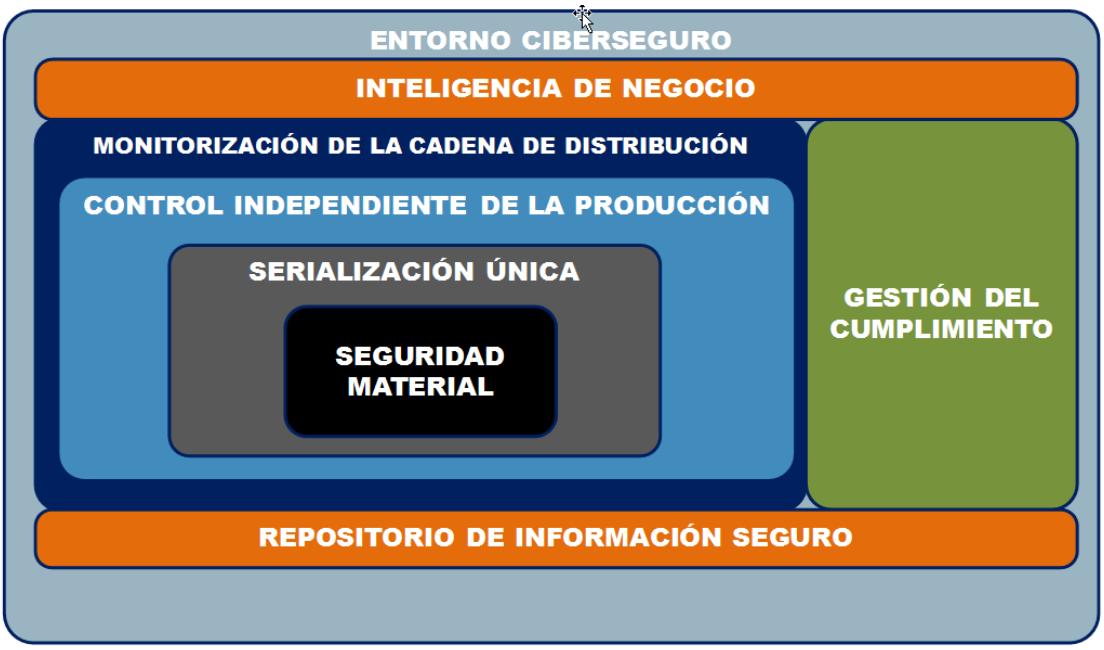



*Figura 3 Componentes de los sistemas de trazabilidad avanzada segura*

**INFILTRACIONES EN LA CADENA DE DISTRIBUCIÓN LOGÍSTICA**

Si analizamos la siguiente figura:

En la parte superior podríamos seguir el flujo de un producto legítimo que se fabrica en un país desde el que se transporta localmente al mercado nacional o se exporta vía un distribuidor (o

por el contrario se importa de otro país) para pasar a la tienda desde donde el consumidor final adquiere el producto.

Hasta aquí todo normal, si bien en la vida real observamos distinto tipo de desviaciones de este cauce legal por el que un determinado producto pasa a formar parte de lo que llamamos comercio ilícito. Las distintas alteraciones que se producen en la cadena pueden provocar como vemos en la parte inferior de la anterior figura:

1) Fabricación de productos falsos que se introducen por distintos canales hasta llegar al consumidor final: bien, por ejemplo, mediante el canal de distribución comúnmente utilizado por el producto legítimo, bien por venta directa vía tiendas en *Internet*, bien vía tiendas que compran estos productos vía Internet al fabricante pirata, etc.

2) Exportaciones ficticias para evadir impuestos.

3) Producciones adicionales a las declaradas oficialmente, con o sin conocimiento a veces de la marca. Se han dado casos en los que por ejemplo una marca desconocía que en su planta de Asia se había montado un tercer turno de producción con la intervención exclusiva y consciente sólo de mandos intermedios.

4) Contrabando de productos entre distintos países y desde distintos posibles puntos de la cadena de distribución logística.

Dando muchas veces como resultado que el consumidor final desconoce que está comprando un producto ilegítimo. Está claro que si el cliente compra en una tienda ilegal o en el top-manta, debería ser consciente de que el producto que compra no es legítimo, aunque a veces incluso se le pretenda engañar mostrándole la pegatina falsa de precio de un afamado gran almacén. Pero lo que al consumidor le sorprende es que aparezcan productos derivados del comercio ilícito en lugares de venta, en teoría, de productos originales legítimos.

**BLINDAR LA CADENA DE VALOR**

Ante este sinfín de delitos, tropelías y picarescas, no le queda más remedio a las empresas y gobiernos que ponerse de acuerdo para blindar las cadenas de distribución de los productos para velar por la seguridad de sus ciudadanos, preservar el negocio y la imagen de los actores legítimos, y recaudar lo justo y debido por la comercialización de productos, tal y como se muestra en la siguiente figura.

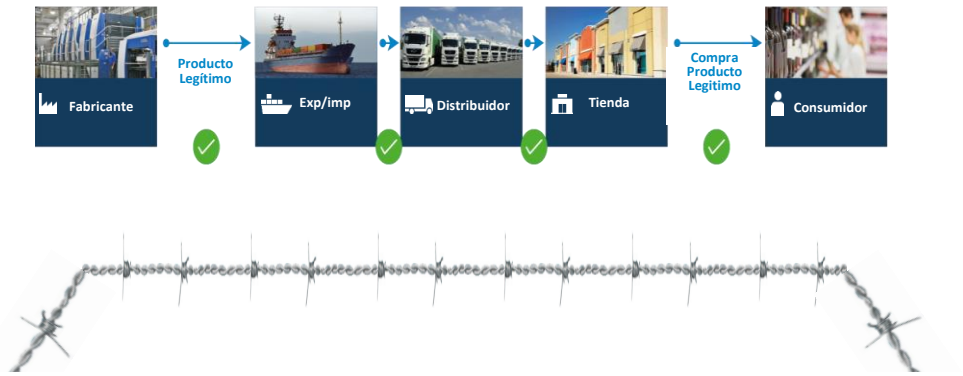



***Figura 4 Blindado la cadena logística de distribución***

Pues, de otra forma, como podemos suponer, estos elevados porcentajes de comercio ilícito provocan el menoscabo de la imagen de productos, marcas y gobiernos, con la consiguiente disminución de negocio por parte de las empresas y la pérdida de recaudación de impuestos para los países.

La forma de blindar la cadena de suministro es utilizando soluciones que hemos llamado de *Track&Trace* securizadas que, como indicábamos, deben cubrir cuatro niveles fundamentales, tal y como muestra la siguiente figura.

***Figura 5 Las capas que permiten blindar la cadena de suministro***

## 1. Crear identidad única del producto (serializar)

En primer lugar, se deberá crear una identidad segura del producto para lo que se deberá realizar una marcación del mismo. En la siguiente figura podemos ver los distintos tipos de marcación existentes.

***Figura 6 Marcación segura del producto***

No es objeto de esta somera introducción detallar las ventajas e inconvenientes de cada una de las marcaciones antes descritas, pero sí debemos insistir en que "los malos" no sólo falsifican los productos sino también las marcaciones, las webs y todo lo que le sea de utilidad para colocar "su producto". Por tanto, será muy importante marcar los productos de una forma segura, que resulte difícil de falsificar.

También suele ser habitual utilizar combinaciones de estas marcaciones, como realizar marcación serializada segura con tintas visibles e invisibles de cada artículo individualmente, al agregar utilizar un código GS1 para las cajas y después en las cajas maestras colocar un marcador RFID.

## 2. Autenticar el producto

Tal y como vemos en la siguiente figura, la solución deberá proveer distintas medidas para que los actores de la distribución y los propios consumidores puedan identificar fácilmente los productos legítimos de los falsos o ilegítimos.

*Figura 7 Autenticar y verificar la legitimidad de productos en circulación*

### 3. Crear la historia del producto

Con el fin de poder rastrear un producto desde su ubicación actual hasta su origen de producción es imprescindible que el sistema permita la toma de datos y recolección de información de esos eventos (que así hemos denominado) en los que se recoge el paso en el tiempo del producto por distintas ubicaciones.

*Figura 8 Crear la historia de eventos del producto (lugar-fecha)*

Como vemos en la anterior figura, esta recolección de información se realiza desde las mismas plantas de producción recogiendo información y atributos del producto, como son: fabricante,

línea, lote, turno, hora, etc. Posteriormente se recoge información de su *picking* en almacén, *paking* (agregación en cajas, palés, contenedores), datos de la expedición, transportista, ruta.

También se puede realizar la monitorización, cuando así se requiera, del producto a lo largo de todo su transporte hasta llegar a los establecimientos de venta, realizando tomas de su ubicación, temperatura, humedad, luminosidad, utilizando para ello sensores especiales y telecomunicaciones con el centro de control para volcar esta información.

En cualquier momento se pueden realizar muestreos por parte del fabricante o de las autoridades de los productos en su distribución o en los establecimientos de venta. De la misma forma que el consumidor final podría también verificar la legitimidad del producto en sus manos mediante una APP segura específica, o mediante una marcación de seguridad de difícil imitación de Figura 9 Crear Inteligencia de negocio

**4. Crear inteligencia de negocio**

Con toda la información recolectada de todos los productos en circulación obtendremos un *BIG DATA* de información que con su tratamiento mediante herramientas informáticas nos permitirá generar Inteligencia de Negocio para empresas y gobiernos que permitirán realizar la vigilancia activa y la toma de decisiones para implantar medidas para mermar el comercio ilícito y, por ende, disminuir el daño que causa a empresas y gobiernos en todo el mundo.

En la siguiente figura podemos ver distintos cuadros de mando y representaciones cartográficas con información de los productos en circulación.

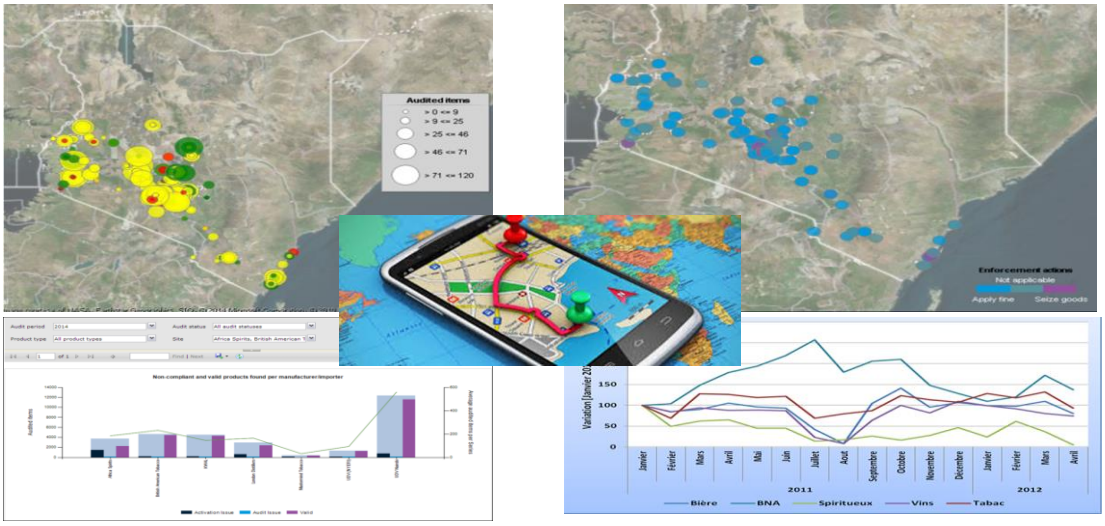



***Figura 9: Crear inteligencia de negocio***

[8] Optically variable ink: https://en.wikipedia.org/wiki/Optically_variable_ink

Las anteriores herramientas de análisis de datos e inteligencia de eventos nos permitirán crear cuadros de mando intuitivo, dinámico y con simulaciones con las que poder combatir eficazmente el comercio ilícito de los productos.

**CONCLUSIONES**

El comercio ilícito de productos no es algo que realicen pequeños colectivos, sino grandes organizaciones criminales y terroristas.

Sólo sistemas de trazabilidad *securizada* han demostrado su eficacia en la lucha contra el comercio ilícito tal y como nos describe D. Andrés Fernández Díaz, catedrático de Política Económica y Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas, en su obra "*Sobre el comercio ilícito: una referencia especial al tráfico de tabaco. Estrategias y propuestas*", donde se describen casos de éxito puestos en marcha por Gobiernos, logrando disminuir ostensiblemente el comercio ilícito, aumentando la seguridad de los ciudadanos e incrementando la recaudación fiscal para las arcas de sus Estados, sin aumentar los impuestos[9].

La puesta en marcha de sistemas de Track&Trace (Seguimiento y Localización) *securizados* se ha convertido en una solución eficiente en la lucha contra el crimen organizado, como ya se ha comentado, para productos de consumo habitual, pero también y con mayor motivo, para la protección de armas, explosivos, municiones, repuestos críticos, etc., y así determinar sus procedencias incluso después de su utilización. Igualmente, ya se están utilizando marcadores especiales que se incorporan en partes por millón al petróleo y sus derivados, no en forma de colorantes que "los malos" borran con sustancias toxicas y nocivas, sino con moléculas trazadoras que aguantan incluso procesos de craqueo del petróleo.

**BIBLIOGRAFÍA**

Ariza, Luis Miguel: "Nuestra vida falsificada". El País semanal, 29 de mayo de 2015.

Fernández Díaz, Andrés: *Sobre el comercio ilícito: una referencia especial al tráfico de tabaco. Estrategias y propuestas*. Madrid, 2014, (en línea), http://thinkcom.es/pdf/Informe_Sobre_el_comerio_ilicito.pdf

Gercke, Marco: *The Globalization Of Crime*, Nueva York UNODC ISBN: 978-92-1-130295-0 (en línea) https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf

[9] Fernández Díaz, Andrés "*Sobre el comercio ilícito: una referencia especial al tráfico de tabaco. Estrategias y propuestas*", (en línea) Madrid, 2014. http://thinkcom.es/pdf/Informe_Sobre_el_comerio_ilicito.pdf.

Moret, Xavi: "La inversión china en un nuevo superpuerto en Argelia amenaza el liderazgo de Valencia" Valencia, 2016 (en línea) http://valenciaplaza.com/la-inversion-china-en-el-nuevo-superpuerto-de-argelia-amenaza-el-liderazgo-de-valencia

Peugeot, Christian: "*Contrefacon & Terrorisme*".París, Union des Fabricants, 2015. (en línea) http://www.unifab.com/wp-content/uploads/2016/06/Rapport-A-Terrorisme-2015_FR_42.pdf

Riccardi, Micheli: *The scale of illicit markets in Europe.* Bruselas, Transcrime – Joint Research Centre on Transnational Crime Università Cattolica del Sacro Cuore | Università degli studi di Trento, 2014. (en línea), http://www.ocportfolio.eu/_File%20originali/Presentation/2_OCP_Final%20Conference_Illicit%20markets_FINAL.pdf

Sola, Isabel de, "Out of the Shadows: Why Illicit Trade and Organized Crime matter to us all", Davos, 2015, (en línea) World Economic Forum. https://www.oas.org/en/sms/downloads/BROCHURE_GAC14.pdf

The Economist: "The new masters and commanders" Londres, 8 de junio de 2013, (en línea) http://www.economist.com/news/international/21579039-chinas-growing-empire-ports-abroad-mainly-about-trade-not-aggression-new-masters

# LA FORMACIÓN DEL PERSONAL DE SEGURIDAD PRIVADA EN ESPAÑA: UN ENFOQUE CRÍTICO

*D. JOSÉ IGNACIO OLMOS CASADO*

## NOTA BIOGRÁFICA

José Ignacio Olmos es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Así mismo, es técnico nivel intermedio en Prevención de Riesgos Laborales y perito judicial.

Profesionalmente ha ejercido, y ejerce, como director de seguridad en diversas compañías, también como consultor de seguridad en distintos proyectos a nivel nacional e internacional y como experto externo en prevención de blanqueo de capitales.

Esta labor la completa con una amplia actividad docente. Es miembro del equipo docente y coordinador en diversos cursos universitarios de Dirección de Seguridad. También es Formador de Seguridad para la Aviación Civil (AVSEC) y docente y jefe de estudios en varios centros de formación de seguridad privada. Es formador del personal de seguridad de la Central Nuclear de Cofrentes.

**INTRODUCCIÓN**

La seguridad privada se ha convertido en un actor fundamental en la estructura de la seguridad en los países avanzados, en general, y en España, en particular.

En nuestro país casi 90.000 efectivos realizan funciones de seguridad privada de forma directa, lo cual no es baladí. Por ello, la formación del personal que realiza estas funciones, las cuales han de realizarse dentro del marco normativo y respetando el orden constitucional, ya que pueden incidir de forma directa en los derechos de los ciudadanos, es una cuestión de suma importancia, que trataremos de analizar de forma crítica en las siguientes líneas.

En relación a la formación, aspecto fundamental para cualquier colectivo profesional, hay que señalar algunas cuestiones previas:

- La formación es imprescindible para poder desarrollar cualquier profesión cualificada, tanto una formación de carácter inicial como una formación continua que nos ayude a refrescar los conocimientos obtenidos en esa formación inicial y a adquirir otros nuevos necesarios para el desarrollo del puesto de trabajo.

- Hay que abordar la formación como una de las medidas organizativas con las que contamos para hacer frente a los riesgos detectados en nuestra organización.

En todo proceso formativo hay tres partes intervinientes: alumno, profesor y la materia objeto de la enseñanza, al margen del método que se utilice para la transmisión y adquisición de ese conocimiento. Aunque sea de forma sucinta comentaremos algunas cuestiones sobre ellos.

Respecto al alumnado, aunque habría que distinguir entre personal directivo y personal operativo, nos encontramos con un panorama nada favorable, por no decir desolador; la gran mayoría del personal no tiene ni una especial vocación ni una gran motivación por formarse, ya que consideran muy poco probable que les sirva para su carrera profesional, la cual desarrollan en este sector por simple oportunidad y descontentos con su remuneración. Los alumnos muchas veces tienen que compaginar los cursos de formación con sus turnos de trabajo, siendo lo más habitual realizar su jornada de trabajo y luego asistir a la sesión formativa o bien al contrario, realizar la jornada de formación y luego la laboral en un mismo día.

En referencia a los docentes tampoco la situación es idílica. Muchos provienen de la seguridad pública o de las Fuerzas Armadas, siendo grandes expertos en sus materias, pero desconocedores en gran medida de la problemática a la que se enfrenta el personal de seguridad y cómo se prestan los servicios. Lo mismo sucede con muchos profesionales del ámbito jurídico.

Si la materia a exponer no se hace con realidad y practicidad, el interés de los alumnos llegará a ser nulo.

Aunque es verdad que algo se ha mejorado en los últimos años y existe algo más de rigurosidad, no deja de ser curioso el sistema existente en España para otorgar las acreditaciones del profesorado de seguridad privada: una tabla en la que se relacionan, para cada área de enseñanza, diversas titulaciones, que, si se poseen, otorgan automáticamente la acreditación para la docencia.

Esto lleva a supuestos carentes de la más mínima lógica; por ejemplo, un técnico en radiología que trabaje en un hospital puede acreditarse sin mayores problemas en medios de detección-rayos x, mientras que un vigilante de seguridad con treinta años de experiencia manejando escáneres de rayos x es prácticamente imposible que lo haga.

También ha mejorado por parte de las unidades policiales competentes el control del uso fraudulento de las acreditaciones de profesor, algo relativamente frecuente por parte de los Centros de Formación.

En enseñanza, de nada sirve la experiencia profesional y el conocimiento del docente si este no es capaz de transmitir ese conocimiento, puesto que no se trata de cuánto sabe el profesor, sino de lo que es capaz de llevarse el alumno. En este sentido, a los aspirantes a profesor no se les solicita más que una memoria pedagógica, la mayor parte de los casos copiada de otra anterior que alguien elaboró. Deberíamos preguntarnos si la capacidad pedagógica del docente es importante (cosa obvia) y cómo es posible que, por ejemplo, para que un chaval de 18 años de clases de una disciplina deportiva como monitor a niños se le exija pasar un curso de 120 horas de formación y acreditar unas prácticas tuteladas de 150 horas.

En la nueva modalidad de formación a través de los certificados de profesionalidad hay que señalar que esto es más exigente, puesto que a los profesores se les exige, para impartir las clases, el certificado de profesionalidad de formador ocupacional o formación equivalente en metodología didáctica de formación profesional para adultos, estando exentos de este requisito quienes estén en posesión de las titulaciones oficiales de licenciado en Pedagogía, Psicopedagogía o de Maestro en cualquiera de sus especialidades, de un título universitario de graduado en el ámbito de la Psicología o de la Pedagogía, o de un título universitario oficial de posgrado en los citados ámbitos. También quienes posean una titulación universitaria oficial distinta de las indicadas en el apartado anterior y además se encuentren en posesión del Certificado de Aptitud Pedagógica o de los títulos profesionales de Especialización Didáctica y el

Certificado de Cualificación Pedagógica. Asimismo, estarán exentos quienes acrediten la posesión del Máster Universitario habilitante para el ejercicio de las Profesiones reguladas de Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Escuelas Oficiales de Idiomas y quienes acrediten la superación de un curso de formación equivalente a la formación pedagógica y didáctica exigida para aquellas personas que, estando en posesión de una titulación declarada equivalente a efectos de docencia, no pueden realizar los estudios de máster, establecida en la disposición adicional primera del Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria. Y, por último, quienes acrediten una experiencia docente contrastada de al menos 600 horas en los últimos diez años en formación profesional para el empleo o del sistema educativo.

Otra cuestión a tener en cuenta es que a un profesor tampoco se le pide ningún tipo de actualización. Alguien puede acreditarse como docente, no ejercer nunca como tal y, treinta años después, si decide matar el gusanillo antes de jubilarse, puede impartir formación legalmente sin problemas.

En cuanto a la materia a impartir, es abundante en horas, pero tanto para el personal directivo como sobre todo para el personal operativo, carente de prácticas y, a veces, poco práctica en sí misma y desfasada de la realidad; ¿de qué le sirve a un escolta realizar pruebas de tiro estático sobre una diana, por ejemplo?

Llegados a este punto, tenemos que mencionar la calidad. A todos los actores participantes del sector se les llena la boca con ella, pero en la realidad brilla por su ausencia. En cualquier otro sector pensarían que esto es imposible. ¿Por qué aquí es así salvo honrosas excepciones? La respuesta es clara: porque a casi nadie le importa. Ya hemos hablado del interés del personal. Para la gran mayoría de las empresas, la formación es sólo un coste que tratan de reducir al mínimo. En particular, aquellas que externalizan su formación (que son la gran mayoría), contratan por precios muy bajos los cursos a centros de formación que, a su vez para poder obtener más beneficio, contratan docentes a costes, en algunos casos ridículos; ¿de verdad alguien puede creer que pagando 10 €/hora a un docente puede haber calidad?. Por ese precio podemos imaginarnos tanto la calidad del docente como su motivación.

Desgraciadamente la calidad sólo suele estar presente en el caso de que el cliente final se preocupe y así lo exija, aunque también nos encontramos con la curiosa paradoja de que el

cliente quiera una determinada calidad, pero luego no está dispuesta a pagarla, igual que sucede con el propio servicio de seguridad.

¿Y qué decir de las acreditaciones de los docentes de los cursos de dirección de seguridad? Pues no mucho, ya que no existe regulación específica, al ocuparse la ley únicamente de los centros de formación en los que se pretendan impartir enseñanzas de formación y actualización de personal de seguridad privada, que son los que se autorizan por la Secretaría de Estado, puesto que para los cursos de dirección de seguridad lo que se autoriza es el propio curso y no el centro que lo imparte, aunque en todo caso se debe contar en tal curso con el respaldo de un centro universitario.

Como colofón a estos comentarios podríamos señalar lo relativo a la incompatibilidad de la docencia para miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de las Fuerzas Armadas en activo, cuestión que reiteradamente es incumplida a lo largo del territorio nacional. La propia Subdirección General de personal e Inspección de la Subsecretaría del Ministerio del Interior, como órgano competente en la materia, señaló que no puede ser compatible la enseñanza de seguridad privada con el servicio activo.

**LOS CENTROS DE FORMACIÓN**

Los centros de formación son otro actor importante en nuestro panorama. Deben ser autorizados por la Secretaría de Estado de Seguridad y son de dos tipos: los que pertenecen a empresas de seguridad y los que son independientes.

Con la normativa anterior, los requisitos para esta autorización eran mayores y más rígidos; con la actual lo son menos, y eso ha propiciado la autorización de múltiples centros, en muchos casos que no reúnen unas mínimas condiciones. La inmensa mayoría de los centros independientes no se dedican en exclusiva a la seguridad privada, puesto que es imposible sobrevivir teniendo como objeto exclusivo de tu negocio exclusivamente esta formación, pero más preocupante es el caso de los centros autorizados que tienen esta formación sólo como algo residual en su negocio; cosa que, por norma general, les hace desconocer casi todo de él, desde la normativa hasta las circunstancias de prestación de los servicios.

Ya hemos comentado que, sobre todo en el caso de los centros independientes, los bajos precios que pagan las compañías de seguridad y la enorme competencia hacen que haya que reducir costes tanto en material, como en docentes y horas de formación, lo cual repercute directamente en la calidad de esa formación.

Como en el caso de los profesores, volvemos a tener unos requisitos mucho más exigentes por parte del Ministerio de Empleo a la hora de la impartición de los Certificados de profesionalidad. En algunas comunidades autónomas el servicio público de empleo es reticente a que un módulo se imparta por varios docentes, lo cual hace que se tengan que hacer verdaderos equilibrios para cuadrar los módulos de los certificados con las áreas y materias establecidas en las acreditaciones del Ministerio del Interior.

Hay que reseñar aquí que el asociacionismo se ha hecho presente con más fuerza y rigor entre los centros, precisamente para un control mayor de la calidad que se oferta y para denunciar irregularidades como la anteriormente señalada del uso fraudulento de acreditaciones u otras mayores que trascienden el régimen sancionador administrativo y entran directamente en el ámbito penal, aunque se encuentran encorsetados por la normativa y por la inactividad y falta de recursos de los órganos administrativos encargados del control de la actividad.

Otro aspecto a comentar es que, con la Ley de Seguridad Privada 5/2014, para la autorización de los centros de formación se solicita la llamada "Declaración responsable", cada vez más extendida en el ámbito de la administración, donde el modelo viene a ser que el Centro en cuestión dice que cumple y la administración se lo cree sin comprobar nada. Particularmente, la función de la administración es velar por los intereses de los ciudadanos y el Estado, y debe inspeccionarse con carácter previo si se cumple lo previsto en la normativa, no sólo exigir responsabilidades cuando se produce algún hecho, sino tratar de que el hecho no se produzca con una adecuada supervisión. Este modelo quizás sirva en otros sectores, pero desde luego no es recomendable en seguridad privada, donde el sector está maduro en cuanto a años que lleva encima, pero donde la picaresca abunda en todos los niveles; las sanciones suelen servir de poco cuando los hechos ya han tenido lugar.

Una consideración a realizar es sobre la posibilidad de subcontratación de unos centros de formación por otros, cosa, a día de hoy imposible. No tiene mucho sentido que un centro de formación no pueda utilizar las aulas de otro y él mismo comunique los cursos y emita los diplomas correspondientes estando ambos centros autorizados por Secretaría de Estado; en la actualidad, si un centro quiere impartir un curso en otra ciudad, tiene que contratar a un centro autorizado de allí el curso completo, siendo ese centro el que, además de aportar las aulas, comunique el curso al Cuerpo Nacional de Policía y realice el sellado de cartillas.

En este aspecto se echa de menos una mayor flexibilidad, ya que a veces hay zonas de la geografía en las que no existen centros autorizados y legalmente es muy difícil y costoso realizar los cursos. No es de recibo que se autorice un centro de formación en un centro de negocios,

por ejemplo, el cual no utilizo más que si alguna vez esporádicamente doy un curso, y, sin embargo, no puedo impartir un curso en las instalaciones de un hotel (bastante más adecuadas por cierto) en caso de inexistencia de un centro.

También hay que comentar la actividad de los centros universitarios, fundamentalmente por lo que se refiere a los cursos para la habilitación de los Directores de Seguridad. Actualmente son casi todas las universidades las que imparten dichos cursos, en muchos de los casos con una calidad notablemente mejorable. Uno puede habilitarse como Director de Seguridad realizando un curso completamente *on line* en muy pocos meses y superando como prueba algunos test. Estos cursos se han convertido en un negocio puro y duro, y tanto empresas de seguridad como centros de formación independientes homologan los cursos con cualquier universidad (gran parte de las veces privadas), a las que les suele dar igual calidad y prestigio, ya que para ellas es un negocio muy cómodo facturar un buen porcentaje del precio de la matrícula del alumno tan solo por emitir un diploma. Cuando se vaya implantando el grado universitario que marca la Ley de Seguridad Privada de 2014 ya veremos cómo se enfoca y si esto cambia. Sobre esta circunstancia tendremos ocasión de reflexionar también más adelante.

Las materias objeto de estudio se encuentran recogidas en la Orden INT 318/2011, de 1 de febrero, sobre personal de seguridad privada. El devenir histórico de estos cursos de dirección de seguridad ha hecho que la calidad baje notablemente salvo contadas excepciones y que, en su mayor parte, hoy día se realicen primordialmente *on line* o, como mucho, de forma semi-presencial. La duración prevista en la norma es de un mínimo de cuatrocientas horas. En la actualidad parece que ningún curso sigue lo apuntado en el artículo 6 de la Orden: "*pudiendo complementarse con otras relacionadas con las funciones y habilidades directivas y la seguridad en general".* Lejos quedan ya los tiempos en que algunos de los cursos, los primeros (que también eran los de mayor calidad) impartían otras asignaturas relacionadas con el mundo de la empresa y muy necesarias, a nuestro juicio, para una adecuada gestión de un departamento de seguridad, tales como recursos humanos, contabilidad de costes y otras. Y desde luego no parece muy acertado que un detective privado realice 1.800 horas de formación en tres cursos lectivos en institutos de criminología acreditados y el director de seguridad realice 400 horas *on line.*

Por último, hay que mencionar el tema de las comunicaciones de cursos que deben hacer los centros de formación al Cuerpo Nacional de Policía, y que es manifiestamente mejorable. Es inconcebible que en pleno siglo XXI no se pueda realizar una adecuada comunicación telemática como sucede con cualquier otro organismo de la administración o entidades privadas. Dos

buenos ejemplos de ello pueden ser las plataformas de la Fundación Tripartita para el Fomento del Empleo y la Fundación Laboral de la Construcción.

**LA FORMACIÓN DE LOS VIGILANTES DE SEGURIDAD**

En el caso concreto de España, la formación del personal operativo de seguridad privada se estructura en los bloques siguientes: formación básica, formación permanente y formación específica.

**Formación básica**

La formación básica es aquella formación de carácter inicial que reciben los aspirantes a Vigilante de Seguridad de forma preceptiva para poder optar a las pruebas oficiales del Ministerio del Interior. Se realiza en centros de formación homologados por la Secretaría de Estado de Seguridad y el diploma de superación del curso es uno de los requisitos para la realización de las pruebas físicas y examen de conocimientos que otorgarán, en caso de superación, la correspondiente Tarjeta de Identificación Profesional para poder desarrollar la profesión como personal de seguridad privada. Los profesores que imparten las diferentes materias también deben ser acreditados por la Dirección General de la Policía, como hemos visto.

Esta formación aparecía en la ya derogada Ley 23/92 de Seguridad Privada y se recoge también en la nueva Ley 5/2014 que sustituye a la anterior, publicada en el mes de abril y en vigor desde el mes de junio de ese mismo año. También se concretaba en la Orden INT 318/2011, de personal. Además, se desarrolla en la Resolución de 12 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se determinan los programas de formación del personal de seguridad privada, donde se contienen los módulos obligatorios para los Vigilantes de Seguridad y sus especialidades.

Los contenidos de la formación se dividen en cuatro áreas de conocimiento:

- Área Jurídica, donde se estudian ramas del derecho directamente relacionadas con la seguridad como Derecho Constitucional, Penal, Procesal Penal, Administrativo especial y Laboral.

- Área Socio-profesional, donde se estudian algunas materias cercanas a la Criminología como descripciones de sospechosos u otras como la Deontología profesional.

- Área Técnico-profesional, donde se estudian las operativas de trabajo en los principales tipos de servicios y los medios técnicos.
- Área Instrumental, donde se estudian las materias de carácter más práctico (preparación física, defensa personal, armamento y tiro) o directamente relacionadas con la seguridad (primeros auxilios, protección contra incendios…).

Esta formación está establecida en un mínimo de 180 horas, de las cuales al menos el 50 % han de ser necesariamente presenciales. Así se regula en el artículo 56 del Reglamento de Seguridad Privada donde se señala que las materias de naturaleza técnico-profesional, instrumental, de contenido técnico-operativo y las prácticas de laboratorio y de tiro deberán impartirse necesariamente en la modalidad "de presencia". Con anterioridad, la duración de esta formación básica estaba establecida en 240 horas.

Es verdad que es una importante carga lectiva y, sobre todo, en comparación con los países de nuestro entorno, pero, ¿es suficiente?; a todas luces la respuesta parece ser no, máxime cuando con realizar las 90 horas presenciales es suficiente y no hay ningún tipo de control y seguimiento, por norma general.

Respecto a la parte a distancia, ¿son las más adecuadas a impartir esas materias en esa modalidad? Partiendo de la base de que, según lo que el Reglamento establece, a distancia se podría impartir el área jurídica; el área instrumental podríamos entender que es lo que el Reglamento menciona como materias de contenido "técnico operativo", ya que las asignaturas comprendidas en esta área (primeros auxilios, defensa personal, protección contra incendios…) parece que requieren obviamente prácticas y, por tanto, imposibilidad de su realización a distancia.

Hemos de tener en cuenta que el área jurídica es extensa, compleja y con un importante peso en el examen para la obtención de la Tarjeta de Identificación Profesional, por lo que a la gran mayoría de alumnos les será imprescindible una explicación pormenorizada del temario. Si esto es así, vemos que en 90 horas presenciales es prácticamente imposible impartir las materias previstas.

Otra cuestión que debería ser objeto de revisión es lo relativo a la formación en armamento y tiro. Dado que en la actualidad el número de servicios armados que se realizan es ínfimo respecto a la totalidad, sería más adecuado eliminar esta formación de la habilitación inicial de los vigilantes de seguridad, ya que a la hora de examinarse para la obtención de la licencia de armas con la Guardia Civil, el temario es el mismo y, en la actualidad, el número de vigilantes

habilitados con Licencia C es considerablemente mayor que el número de servicios armados prestados a los clientes; la supresión en la formación inicial de esos temas y la prueba de tiro eliminaría muchos inconvenientes para los centros (en algunas comunidades autónomas incluso no hay galerías donde realizarla) y abarataría costes. Así mismo, las pruebas semestrales de tiro, preceptivas para los vigilantes con licencia de armas tipo C, deberían ser modificadas y hacerse más dinámicas y adaptadas a la realidad.

Con todo, al comparar con los Certificados de profesionalidad ya hemos visto que las prácticas brillan por su ausencia, con la importancia que tienen. No es de recibo que un aspirante a vigilante cuando termina su curso no sepa muchas veces cosas tan básicas como manejar un *walki* o una consola de CCTV.

Con la ya citada Resolución de formación del Ministerio del Interior de 2012 se incluyeron en la formación inicial de los vigilantes de seguridad algunos contenidos nuevos. Uno de ellos es un tema sobre Protección de Datos de Carácter Personal, que no está de más (en particular en lo que se refiere a ficheros de control de acceso y a la video-vigilancia), pero en la práctica como personal operativo no les afecta significativamente. También se incluye un tema sobre Prevención de Riesgos Laborales; materia que no es específica de su trabajo y sobre la que, como cualquier otro trabajador, deben ser formados por sus empresas.

Por no extendernos demasiado comentaremos sólo sucintamente algo sobre los contenidos de la formación de los escoltas, los cuales nunca han sido adecuados. Personal, con una responsabilidad enorme y que han sido pieza crucial en el día a día de tantos y tantos protegidos ante la amenaza terrorista en nuestro país, han estado saliendo a ejercer su profesión con un curso de 60 horas, por supuesto carente de prácticas, no enfocado a la realidad y con unas pruebas de tiro no adaptadas a las necesidades de sus servicios. Con la Ley de 2014 al pasar el escolta a ser una figura independiente del vigilante de seguridad y dejar de ser una especialidad de éste, se harán necesarias nuevas pruebas y nuevos contenidos, por lo que el legislador tiene ante sí una ocasión inmejorable.

**Formación permanente**

Es esa formación destinada a refrescar los conocimientos adquiridos en la formación inicial o a actualizarlos.

Se regula en el artículo 57 del Reglamento de Seguridad Privada del año 1994, aún vigente. En la actualidad, desde el año 2001, está establecido en 20 horas anuales, igualmente el 50 % de las cuales han de ser presenciales, de la siguiente manera:

"1. Al objeto de mantener al día el nivel de aptitud y conocimientos necesarios para el ejercicio de las funciones atribuidas al personal de seguridad privada, las empresas de seguridad, a través de los centros de formación autorizados, garantizarán la organización y asistencia de su personal de seguridad privada a cursos, adaptados a las distintas modalidades de personal, de actualización en las materias que hayan experimentado modificación o evolución sustancial, o en aquéllas que resulte conveniente una mayor especialización.

2. Para los vigilantes de seguridad, los cursos de actualización o especialización tendrán una duración, como mínimo, de veinte horas lectivas; cada vigilante deberá cursar al menos uno por año; y se desarrollarán en la forma que determine el Ministerio del Interior".

Hay que señalar que nunca ha quedado claro de quién es la obligación referida a esta formación, puesto que el apartado 1 habla de las empresas y el 2 de los vigilantes. Aunque en general se entiende que la obligación de proporcionar la formación corresponde a las empresas de seguridad, habría que comentar el caso de que un Vigilante de Seguridad no esté trabajando, por lo que no habría empresa que le proporcionase la formación, persistiendo la obligación para él citada en el artículo 57.2 referido.

En la misma línea que señalaba el Reglamento se pronuncia el artículo 7 de la Orden Ministerial al hablar de los Cursos de actualización y especialización.

Recordamos que en la formación permanente también se redujo en su momento la carga lectiva de la formación, puesto que anteriormente la normativa marcaba 75 horas de formación a realizar en un período de tres años.

En este apartado hay que comentar algunas cuestiones como si es adecuado el número de horas establecido y si es pertinente que el 50% sea a distancia. Al respecto hay que señalar que veinte horas son aceptables aunque, lógicamente, más horas serían más beneficiosas. En cualquier caso, ayudaría que esas veinte horas fuesen presenciales y, en su caso, complementadas con otra parte a distancia. La práctica nos dice que, igual que en el caso de la formación específica, las diez horas presenciales son las que se imparten en un 90 % de las veces y que, si además el curso se gestiona como formación bonificada (que es lo más habitual), entre la documentación obligatoria a cumplimentar y los descansos correspondientes las horas efectivas de curso se quedan en unas ocho.

También tenemos problemática con algunas de las materias a incluir en la formación permanente, puesto que no siempre las Unidades de Seguridad Privada lo admiten como curso de Actualización y Reciclaje -por ejemplo, la informática-, cosa que, primero, aparece en la formación básica del vigilante en la materia comunicaciones y, segundo. porque perfectamente podemos encontrarnos, por ejemplo, un control de accesos informatizado.

Otra problemática es la de realizar actividades fuera del centro de formación, que en principio no es posible sin autorización. Curiosamente en el tema 4 del Área Instrumental aparece "Prácticas de manejo de mangueras y extintores"; esto es obligatorio, pero en la realidad prácticamente ningún centro solicita la autorización para realizar estas prácticas. De igual manera, en la formación requerida por el Ministerio de Fomento se requiere que los vigilantes de seguridad realicen prácticas en el puesto de trabajo antes de su incorporación efectiva, y por tanto las empresas de seguridad deberían solicitar esas prácticas.

**Formación específica**

Desde diciembre de 2012, al aparecer la ya mencionada Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad, se desarrollan los contenidos de los cursos de formación específica que, como antecedente, aparecieron en la Orden INT 318/2011, de personal. Esta Orden establecía en su artículo 8 lo siguiente:

> "En los servicios de seguridad que se citan en el Anexo IV de esta Orden, por ser necesaria una mayor especialización del personal que los presta, se requerirá una formación específica, ajustada a los requisitos que se recogen en dicho anexo, computable como horas lectivas a los efectos de la formación permanente del artículo 57 del Reglamento de Seguridad Privada".

En el Anexo IV se señalan como tipos de servicios que requerirán formación específica el transporte de fondos, los servicios de acuda, vigilancia en buques, vigilancia en puertos, vigilancia en aeropuertos, servicios con perros y servicios en los que se utilicen aparatos de rayos X. También se establece una duración mínima de diez horas para los cursos, y se exceptúa de la obligación de hacer curso de formación específica al personal que se encuentre prestando uno de los servicios a la entrada en vigor de la norma o que pueda acreditar experiencia en ellos de al menos dos años.

Al publicarse en 2012 la Resolución de formación que mencionábamos más arriba, se desarrollan los contenidos de esos siete cursos y se añaden además otros siete cursos más: servicio de vigilancia en urbanizaciones, polígonos, transportes y espacios públicos, servicio de vigilancia en

centros comerciales, servicio de vigilancia en centros hospitalarios, servicio de vigilancia en instalaciones nucleares y otras infraestructuras críticas, servicio de vigilancia en eventos deportivos y espectáculos públicos, servicio de vigilancia en centros de internamiento y dependencias de seguridad y servicio de vigilancia del patrimonio histórico y artístico.

La idea de la formación específica es muy buena; la especialización es fundamental en este ámbito. Sin embargo, la forma en la que se ha llevado a término es, a mi juicio, bastante desafortunada y debe ser objeto de una severa crítica en los siguientes términos:

En primer lugar, es criticable que una formación específica sea válida a efectos de formación permanente, pues ésta ha de ser una formación destinada a reciclarse, es decir, a refrescar los conocimientos adquiridos en la formación básica.

Llama la atención que en esos catorce tipos de servicios falten algunos tan básicos y tan importantes en la actividad económica de nuestro país como puedan ser los hoteles o infraestructuras turísticas, parques de ocio y diversión, centros de control y otros.

La duración mínima establecida es claramente insuficiente; si bien es cierto que la administración deja a juicio de los organizadores de la formación la duración que se considere conveniente más allá de esas diez horas, la experiencia nos dice que por costes económicos no se realizan más que diez horas presenciales con carácter general, lo cual convierte la formación específica en una tomadura de pelo, pues decir que con ese número de horas presenciales de formación alguien es especialista en servicios de vigilancia en, por ejemplo, centrales nucleares, sólo puede provocar una carcajada.

¿Y qué materias han de impartirse de forma presencial? ¿Las de la formación básica que señala el Reglamento de Seguridad Privada?; entonces, lo esencial habría que impartirlo a distancia…

Los contenidos de bastantes de los cursos son manifiestamente inadecuados, apareciendo temas poco importantes y faltando otros indispensables. Es reseñable por ejemplo en el curso de rayos X la ausencia en el temario de lo relativo a máquinas detectoras de trazas o de líquidos, equipos que se vienen manejando hace años.

En el análisis de esos contenidos encontramos en bastantes de los cursos materias que se dan en la formación básica, como la protección contra incendios o los primeros auxilios (cuando no un curso entero como el de transporte de fondos o el de vigilancia con aparatos de rayos X que se estudia en el tema "medios de detección" del área instrumental), que no

deberían impartirse en una formación específica; así mismo, no tiene sentido que al personal de un centro comercial se le pida que sepa sobre primeros auxilios y al de un museo no; debe ser que en los museos nadie sufre infartos ni accidentes…

Es escandalosa la falta de materias prácticas, sobre todo en algunos cursos concretos: personalmente, no concibo que exista un curso de servicios de vigilancia con perros o de manejo de aparatos de rayos X sólo teóricos.

Asimismo, representa una problemática la impartición de los cursos específicos a personal aún no habilitado y su sellado en cartilla, ya que la Unidad Central de Seguridad Privada no lo permite; es un mero problema de entendimiento legal: la formación específica es para vigilantes, cosa que un aspirante aún no es; pero, ¿representa de verdad una problemática grave que un aspirante a vigilante, que puede incluso haber terminado su formación, se forma en materias específicas? La respuesta es evidentemente no.

La última cuestión hilarante es la obligación de comunicar los cursos en el plazo de cinco días desde su inicio; si ya decíamos que los cursos se ciñen a esas diez horas presenciales, como máximo se van a celebrar en dos días, con lo que si el centro lo comunica en el quinto día nunca se va a poder inspeccionar el curso en cuestión.

**LA FORMACIÓN DEL PERSONAL DIRECTIVO**

En cuanto a la formación del personal directivo ya hemos comentado lo relativo a los cursos de dirección de seguridad en cuanto formato, materias y otras circunstancias, y todo ello en espera del desarrollo y alcance real que pueda tener la previsión legislativa del Grado en Seguridad para la habilitación de jefes y directores de seguridad. Se presupone que será una completa formación y que cuando esté en marcha desaparezcan el resto de formas de habilitación. Es lo deseable, ya que desde siempre en este sector no ha existido un verdadero desarrollo de carrera profesional, desde luego no en cuanto a figuras recogidas en la Ley de Seguridad Privada, ya que lo poco existente provenía del convenio colectivo de empresas de seguridad; es decir, prácticamente reducido al ámbito de las empresas prestatarias de los servicios de seguridad, pues en el ámbito interno de las empresas usuarias, salvo la delegación de funciones dentro del departamento de seguridad no hay más posibilidades que las que la propia estructura interna de las corporaciones quiera dotarse. En realidad, según la normativa, no existen figuras a nivel de mandos intermedios, sólo la delegación de funciones.

Algún aspecto interesante relativo a la formación que reciben los directores de seguridad es que son formados en Prevención de Riesgos Laborales, pero si no son técnicos no podrán ejercer

ninguna competencia en ese ámbito. ¿Y son técnicos competentes en materia de autoprotección?; la normativa nos dice que entre las funciones del director de seguridad se encuentran el análisis de riesgos, protección civil, situaciones de emergencia…; también entre los módulos formativos se incluyen esas materias…; hay administraciones autonómicas que dicen que sí como Baleares, otras que dicen que no y otras que no dicen nada, así que, ¿lo soy o no? Otra cuestión a tratar sería si es suficiente la formación que recibe en esta materia un director de seguridad como para estar capacitado en la elaboración de cualquier plan de autoprotección. Esperemos que el grado universitario palie estas deficiencias. También debería corregirse, y no creo que el grado lo haga, la falta de especialización de los directores de seguridad, tan inexistente como necesaria; a la finalización de su formación, el recién acreditado director puede ocuparse por igual de la seguridad en un hotel, un hospital, un museo, unos grandes almacenes, una central nuclear o una plaza de toros: ¡un prodigio!

En cualquier caso, merece la pena comentar algunas cuestiones relativas a formación de personal que debe realizar funciones de seguridad.

El primer caso sería el del Responsable de seguridad AVSEC. La normativa de seguridad aeroportuaria para ciertas cuestiones exige esta figura, la cual realiza en base a esa normativa funciones de gestión de la seguridad. Por tanto, está meridianamente claro que, conforme a la normativa vigente en este país, ese personal debe estar habilitado como Director de Seguridad. En la práctica, esto se incumple en la mayoría de los casos. ¿Dónde está el organismo de control administrativo del Estado? Ni está, ni se le espera…El artículo 58.1 a) de la Ley 5/2014 señala como infracción muy grave "el ejercicio de funciones de seguridad privada para terceros careciendo de la habilitación o acreditación necesaria".

En la misma situación estamos con las figuras que prevé la normativa de seguridad portuaria: el Oficial de Protección de la Instalación Portuaria, el Oficial de Protección de la Compañía y el Oficial de Protección del Buque. La Unidad Central de Seguridad Privada, dentro de su programa de colaboración con la seguridad privada Red Azul, dispone de un programa específico destinado a combatir el intrusismo profesional, pero parece que realmente no sirve de mucho, al menos en algunos ámbitos.

## LAS NUEVAS FORMAS DE HABILITACIÓN DEL PERSONAL OPERATIVO ESTABLECIDAS EN LA LEY DE SEGURIDAD PRIVADA DE 2014

Para finalizar estos comentarios en torno a los diferentes ámbitos de la formación, señalar que la nueva Ley de Seguridad Privada abre la puerta a la regulación de la formación de estos

profesionales por el Ministerio de Empleo (Certificados de Profesionalidad) y por el Ministerio de Educación (Grado Medio en Formación Profesional, con 1.200 horas).

Sobre los Certificados de profesionalidad, decir que ya están en marcha hace dos años. Son los siguientes:

Familia profesional: Seguridad y Medio Ambiente.

Anexo I. Vigilancia, seguridad privada y protección de personas-Nivel 2 (330 horas).

Anexo II. Vigilancia, seguridad privada y protección de explosivos-Nivel 2 (350 horas).

Anexo III. Adiestramiento de base y educación canina-Nivel 2 (380 horas).

Anexo IV. Instrucción canina en operaciones de seguridad y protección civil-Nivel 3 (670 horas).

Anexo V. Teleoperaciones de atención, gestión y coordinación en emergencias-Nivel 3 (730 horas).

Entre paréntesis puede verse la duración establecida para cada uno de ellos.

Estos certificados dependen del Ministerio de Empleo y con el certificado que se emite una vez superado el curso y acreditando el resto de requisitos que marca la normativa ante la Unidad correspondiente del Cuerpo Nacional de Policía, ésta proporcionará la correspondiente Tarjeta de Identificación Personal (T.I.P).

Es cierto, como ya hemos comentado, que los requisitos que se piden tanto a los centros de formación como al profesorado son mayores que los que exige el Cuerpo Nacional de Policía, como mayores son el control e inspecciones que realizan las agencias de empleo de las comunidades autónomas, pero al no ser preceptivas unas pruebas o exámenes "oficiales" queda a discreción de los centros y docentes el nivel de las pruebas a superar por los alumnos.

Estos cursos se vienen impartiendo prácticamente de forma exclusiva a través de programas subvencionados por las administraciones públicas, ya que su alto coste por el número de horas y requisitos de los centros lo hacen casi inviable de forma particular.

En la teoría, los alumnos que se cualifiquen mediante este formato deberían estar mejor preparados que los que lo hagan por el método tradicional, tanto por número de horas como por prácticas; en la realidad, esto está por ver por el motivo que señalábamos más arriba. Y respecto de las prácticas, además de los aspectos prácticos que se desarrollan en el aula de

forma notable por los medios materiales que se exigen, son preceptivas cuarenta horas de prácticas en empresas para finalizar el curso y certificarse, cuestión que ha sido objeto de un informe de la Unidad Central de Seguridad Privada al encontrarnos con que la normativa de seguridad privada directamente lo prohíbe. Finalmente, la Unidad Central de Seguridad Privada del Cuerpo Nacional de Policía publicó una nota informativa estableciendo cómo deben hacerse esas prácticas tuteladas.

Por lo que a la Formación Profesional se refiere, ya señalábamos que la Ley de Seguridad Privada de 2014 la contempla, aunque aún no está en marcha, encontrándose en fase de preparación entre diversos organismos y asociaciones empresariales y profesionales. Parece que todo indica que será un Grado Medio de 1.200 horas y donde los alumnos que lo cursasen obtendrían una titulación tipo "Técnico en seguridad privada" (aún está pendiente establecer la denominación) con la que se obtendrían las habilitaciones de personal operativo que contempla la normativa de seguridad privada.

Aquí entraría en juego otro tercer Ministerio (por si fueran pocos dos), el de Educación, y posiblemente sea la opción más lógica. Realizar ese número de horas y muchas prácticas es lo ideal, aunque lo lógico es que no conviviesen con esta forma las otras, por razones obvias, puesto que nos encontraríamos con dos tipos de personal, muy diferenciados en cuanto a formación. Una vez más, la voz la tendrían los clientes en ese supuesto, puesto que por el mismo precio podrían elegir, o ¿se ofertarían por las empresas a diferentes precios?

Desde luego, si existiese, además de la Formación Profesional, otra forma de habilitación, se hace difícil pensar que, para percibir un mismo salario alguien se decantase por ella, salvo el hecho de que se obtengan más habilitaciones profesionales y que el mercado otorgase una preferencia en su contratación. El tiempo nos dirá…

**ALGUNAS CUESTIONES ACCESORIAS**

Aunque ya hemos abarcado bastantes de los temas de formación, incluso algunos que, desgraciadamente, van siendo cada vez más tangenciales, como la formación teórica y práctica en el tiro, sería oportuno comentar algo sobre otras figuras que quedan pendientes, entre las que señalaremos los operadores de Centrales Receptoras de Alarmas y los técnicos instaladores.

De ambos, ya se hizo una previsión de formación en la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, sobre funcionamiento de los sistemas de alarma en el ámbito de la seguridad privada. Así en el artículo 19 se establece que "las empresas de seguridad responderán de que la formación de los responsables de los proyectos de instalación elaborados, así como la de los técnicos y operarios

encargados de su ejecución, implique el conocimiento exhaustivo del contenido de las Normas UNE-EN 50131 y siguientes, de forma que cualquier instalación de seguridad se ajuste a lo establecido en ellas". Así mismo el artículo 20 consigna que "las empresas de seguridad responderán de que la formación de los operadores y demás personal dedicado al tratamiento de las señales de alarma que reciban las centrales, procedentes de los sistemas conectados a ellas, cuenten con una formación técnica y operativa específica, que les permita cumplir, como mínimo, con los procedimientos de actuación exigidos en esta Orden".

Esta previsión normativa no ha llegado a desarrollarse y es especialmente preocupante en el caso de los operadores de las centrales receptoras de alarmas. Pensemos que de su profesionalidad dependerá que acaben destinándose los escasos recursos públicos a comprobación de alarmas que pudiesen ser falsas y, sobre todo, que es personal con acceso a desconectar sistemas de alarma, conoce las claves de los usuarios, etc. Es un puesto muy delicado y estos operadores, siempre que no sean vigilantes de seguridad (cosa que la Ley permite), no tienen más formación que las que les quiera dar su propia compañía, sin que nadie la controle; ¿alguien verifica los antecedentes penales de estos operadores?

Todo parece indicar que, tanto para los unos como para los otros, se exigirá en el futuro una acreditación con una formación-tipo establecida y posiblemente en centros de formación autorizados, es decir, serán personal acreditado, que no habilitado, puesto que la Ley no los configura como personal de seguridad.

¿Y qué pasará con la inactividad? La pérdida de la habilitación por esta causa pasó en un cierto momento de tener que volver a presentarse a pruebas oficiales a realizar un curso de 40 horas, con posibilidad de hacerlo a distancia. En la actualidad estamos en un compás de espera sobre esta situación, y es de esperar que se regule con algún tipo de formación, pues es lógico y normal que quien, profesionalmente, está inactivo durante un periodo de tiempo deba actualizarse para poder desarrollar competentemente su trabajo.

**CONCLUSIONES**

Después de lo visto no nos queda más que afirmar que la formación de casi todo el personal de seguridad privada es deficiente, o cuando menos insuficiente o inadecuada.

Pero también nos hallamos en un momento de esperanza al respecto, ya que se han establecido instrumentos en la Ley de Seguridad Privada de 2014 para revertir esta situación, tanto en el caso del personal operativo como de los responsables de gestionar la seguridad.

Los órganos de control de la Administración deben poner énfasis en un mayor cumplimiento de la legislación vigente y ser dotados de más medios, y el legislador (y los que le asesoran) deben tomar conciencia de que deben realizar su labor competentemente, y no de la forma deficiente que nos ha llevado a esta situación, habida cuenta que con la seguridad, derecho fundamental recogido en el artículo 17 de nuestra Constitución, que tanto limita en recursos el Estado para cumplir deficientemente con el cometido de garantizárselo a los ciudadanos, no debe jugarse.

Sólo queda luchar por ello y mirar hacia adelante.

# DISIMETRÍA DE SUSTENTACIÓN EN LA SEGURIDAD PRIVADA CON EL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE APARATOS NO TRIPULADOS

***D. MANUEL GUDÍN OJEA***

## NOTA BIOGRÁFICA

Me considero una persona comprometida con la defensa de los valores occidentales y de los débiles. He usado durante mi vida la creatividad y la observación para adaptarme a las situaciones cambiantes y transformar los obstáculos en oportunidades. Como defecto diré que soy perfeccionista y lo perfecto es enemigo de lo bueno.

Licenciado en derecho. Actualmente cursando una ingeniería y un MBA. Piloto comercial de helicópteros, voluntario en la agrupación de Protección Civil de Alcobendas y coordinador del Área de RPAS (*Remotely Piloted Aircraft System*) y nuevas tecnologías del grupo GEES Spain.

Muchas gracias a ADESyD por darme la oportunidad de representar al Grupo GEES Spain en esta jornada. Gracias también a los oyentes por su atención y participación. Como todos ustedes sabrán la disimetría de sustentación es la diferencia de sustentación entre la mitad del rotor que avanza y la mitad que retrocede. Es un fenómeno aerodinámico que se produce en los rotores de los helicópteros. Para comparar en vuelo la sustentación de las dos mitades dichas del rotor debemos usar la fórmula de la sustentación[1] y en ella veremos que la densidad y la superficie de la pala permanecen constantes en la ecuación pero que si queremos contrarrestar la disimetría habremos de actuar sobre los factores de velocidad y ángulo de ataque.

He querido utilizar una metáfora visual basándome en este fenómeno y en los elementos que lo equilibran para realizar de forma simplificada pero muy gráfica una somera prospectiva y explicar algunas de las fuerzas y problemáticas que inciden en la implementación de las nuevas tecnologías en la seguridad privada. Imaginen conmigo que el sector de la seguridad privada al completo es nuestra aeronave, y en ella vamos todos embarcados.

Cuando hablo del sector de seguridad privada no sólo me refiero a las funciones más habituales por todos conocidas, sino también a las empresas militares privadas. La inclusión de estas últimas no es baladí, puesto que manejan importantes presupuestos y contratos y sus operaciones pueden darse en muy diferentes ámbitos, a sabiendas que en nuestro país su presencia oficialmente es escasa.

Según el análisis que se realice, se tendrán resultados que hagan avanzar en vuelo recto y nivelado al sector de la seguridad privada o lo hagan volcar. En particular, habrá de adaptarse a la velocidad de adopción de las tecnologías, no sólo por el atractivo para clientes potenciales sino por la distancia que pueda abrirse respecto a la formación de los empleados para el manejo y control de esa tecnología y la tecnología en sí.

En el siglo XXI nos encontramos con una doble dependencia tecnológica. De un lado, los que han de utilizar máquinas para su trabajo. Así, en nuestro sector, los profesionales tendrán que tener a su disposición unos protocolos de actuación dimensionados y actualizados, proporcionados por sus empresas que les faculten, no sólo para actuar en el normal cumplimiento de sus funciones, sino para actuar también en caso de fallo de esta tecnología, sea cual fuere el tipo y

[1] ½ d*v2*Cl*S

dimensión del mismo. Para ello, se requerirá una formación continua. Esta corrección a la disimetría ha de provenir de nuestro sector, de empleados y empleadores.

Existe además una dependencia tecnológica, más profunda, no sólo de nuestro sector sino del conjunto del Estado. Proviene de las fuentes de nuestros suministros tecnológicos con un alto porcentaje de fabricación, desarrollo o patente foráneos. Esta dependencia puede hacer, que con el tiempo, estemos minados por la labor de zapadores con intereses ajenos a los nuestros. Si es que ya no lo estamos.

La dependencia tecnológica debe ser erradicada en lo posible actuando sobre factores tales como la escasa vinculación con las universidades y centros de investigación, la falta de apoyo financiero, ya que no se considera rentable invertir en investigación y desarrollo; puesto que resulta más barato importar la tecnología que desarrollarla. Está concepción miope se une a una endémica restricción presupuestaria por falta de visión de los gobiernos con variados motivos políticos, todo ello sin obviar la muy limitada presencia del capital humano enfocado a labores de investigación y desarrollo. Esta falta de capital humano es provocada por la falta de empleo y la falta de una adecuada formación que lleva en la mayoría de los casos al abandono de las carreras profesionales cuando no a la fuga de talentos al extranjero. La modificación de nuestra velocidad corresponde ahora al Estado principalmente.

Evidentemente, la falta de desarrollo en tecnología [2] y la dependencia de ésta producen efectos perniciosos no sólo en nuestro sector, sino en el conjunto de la economía del país, puesto que se ha de comprar todo lo que no se tiene. Uno de los sectores que más dañado resulta por esta condición es el sector de la seguridad, puesto que su idiosincrasia lleva aparejada la utilización intensiva y extensiva de la tecnología.

Para las compañías de seguridad, la lógica debe de imponerse para combatir el efecto de esta disimetría. Tendrán que variar su ángulo de ataque puesto que, de forma indubitada, conocen que su mayor capital es el capital humano. Las razones son claras: es su componente humano el que les procura disponibilidad operativa en las situaciones de servicio normal, pero también en aquellas otras situaciones donde se requiere un desempeño por encima de la media. Deberán, en consecuencia, dotar a sus efectivos de las capacidades adecuadas.

[2] Baste con poner un ejemplo: Me propuse diseñar un RPA de menos de 5 kilos, para saber el grado de dificultad y el coste de creación y mantenimiento. El resultado fue un aparato de 4.800 gramos, en orden de vuelo con una autonomía de 26 minutos, un alcance superior a 1 km dotado de FPV, GPS y telemetría con capacidad para vuelo, aterrizaje y despegue autónomo, y con carga de pago de 400 gramos. El coste fue inferior a 600€. La deducción es clara. Si yo puedo, las empresas del sector pueden. El enemigo y la competencia, también.

Ha de ser el binomio de conocimiento y formación el que dote de una capacidad operativa mayor en el terreno, incluso en condiciones adversas. El conocimiento en profundidad, si no elimina la incertidumbre, atenuará su influencia. Ello es válido para todos los colectivos, pero lo es más en los colectivos de la seguridad y las emergencias.

No hay que depender de un solo factor ni limitarse a un solo recurso por excepcional que sea. Especialmente en las fuentes del provecho. Es necesario duplicar los recursos vitales.[3]

Aún con todo es necesario en este campo de la tecnología ir tomando ciertas precauciones para no acabar con la empresa o compañía propia vilipendiada por mucho que luego sea reconocida como precursora.[4]

Dentro de toda la tecnología disponible para nuestro sector me centraré para esta breve prospectiva de análisis sobre su aplicación e introducción en la seguridad privada en sistemas robóticos y en vehículos no tripulados.

Existen detalles esperanzadores que indican que puede conseguirse ser lo más tecnológicamente independientes posibles. Tales caminos provienen de la mano de desarrolladores de equipos con muy bajo presupuesto y normalmente con placas de control con código abierto, basadas en Arduino[5] y de equipos de investigación apoyados oficialmente desde España.[6] Es un conjunto de tecnologías que todavía no llegará a su cenit en un corto plazo de tiempo si las condiciones actuales se mantienen, tanto en el terreno militar como en aplicaciones civiles de cualquier índole.

Como prueba de la volatilidad de estos concretos segmentos del sector, tenemos la coexistencia de diversos ingenios de ámbito privado o público, de entidades grandes y de particulares, de lenguajes de programación cerrados y abiertos, de evolución de desarrolladores, de abandono

[3] Baltasar Gracián. *El arte de la prudencia*. Barcelona: Ariel, 2012. Página 38, Aforismo 212.

[4] Como le aconteció a Don Diego Marín Aguilera, vilipendiado a pesar de su buena industria como eminente precursor de la aviación mundial y española que realizó un vuelo constatado de 360 metros de distancia en la noche del quince de mayo de 1793 desde la loma del castillo de Coruña del Conde (Burgos). Acabó aterrizando antes de lo previsto por rotura de una pieza. A la mañana siguiente los vecinos, al enterarse de lo sucedido, se mofaron de D. Diego y le quemaron el ingenio -por ser obra de brujería- en vez del resultado del trabajo de seis años. La Inquisición investigó y dictaminó que la *"quema fue buena, al librarle de accidentarse, por insistir"*

[5] Se trata de una placa libre conformada por un controlador miniaturizado AtmelAVR y un entorno encaminado al uso y desarrollo de la electrónica para proyectos multidisciplinares de investigación con varios puertos de entrada y salida. Se inició en el año 2006 en el Instituto Ivrea, Italia.

[6] Como muestra de ello tenemos variados ejemplos, desde el sistema implementado por ART Radar para el reto del MITRE, referido a la detección temprana de RPAS, hasta los RPAS y sistemas desarrollados por el INTA en el aeródromo de Rozas (Lugo), pasando por el desarrollo de placas de código abierto como la PICopterFC, netamente españolas.

de plataformas[7], además se están gestando diferentes capacidades que buscan abrir nichos de mercado y todavía no se vislumbran todas las aplicaciones que irán surgiendo.

Como breve muestra del estado de efervescencia[8] en este concreto marco tenemos RPAS de búsqueda y rescate ya en pruebas en diversas estaciones de esquí en Francia, tenemos satélites atmosféricos ya desarrollados que pueden cubrir la vuelta a la tierra a altitud de 20.000 m cubriendo una sola unidad una superficie de 65.000 km² y sustituir 100 antenas de telefonía. Tenemos robots diseñados para detectar comportamientos anómalos, por ejemplo, alguien moviéndose por un edificio de noche e informar a un centro de control. Sin embargo, también tenemos RPAS dedicados al contrabando para las cárceles o realizados con estructuras de madera balsa y que pueden portar teléfonos móviles utilizados por colectivos antisistema para seguir a las fuerzas y cuerpos de seguridad…. pero también tenemos otros, dedicados a desactivar minas antipersona en Afganistán: en ámbitos militares, civiles, de seguridad, de emergencias; en nuestro país, en Israel, en Irán, en China, en Rusia….

¿El uso de toda esta tecnología es seguro? Trataré de darles una respuesta fundamentada a esa pregunta con un ejemplo real. La mayoría de ustedes considerarán que un sistema informático puede ser seguro si no guarda datos importantes que puedan ser de interés, y por tanto, no es atractivo.

Si ustedes imaginan un intento de intrusión a un sistema informático claramente visualizan a alguien sentado frente a su ordenador, pero es posible que no se imaginen a un intruso tratando de colarse en su sistema a través de un reloj inteligente, RPA o de un robot. ¿Este dato les produce sensación de inseguridad?

Esto ya es posible. Un ejemplo lo tenemos en una aplicación de código abierto[9] que tiene como finalidad la de utilizarse en dispositivos móviles no convencionales tipo robots y RPAS para realizar ataques. La esencia del sistema es realizar test de intrusión donde se busca realizar ataques automatizados sin requerir la interacción directa del atacante. Ello es una gran ventaja

[7] No hay más que ver el caso de la placa APM de los americanos de 3DRobotics que llegaron con su desarrollo hasta la versión 2.5 y no hay más soporte. Una vez abandonada, las copias del mercado asiático llegan ya a la versión 2.8.3. A mayores, estas situaciones se dan más rápido en plataformas cerradas.

[8] El estudio prospectivo *Sesar Drones Outlook Study*, publicado el 23 de noviembre de 2016 (SESAR es una asociación de ámbito público-privado, encargada de la modernización de la gestión europea del tráfico aéreo) ya nos habla de una previsión de 7 millones de operadores aficionados de drones en Europa con una flota de 400.000 aparatos. 10.000 drones en el sector energético, 100.000 en la agricultura, 50.000 para la seguridad pública son sólo algunas de las cifras que se manejan en el estudio.

[9] Crozono

ya que no es necesario que sea controlado por GPRS/3G/4G siendo útil donde aquellas no existen.

Como han podido comprobar la respuesta es doble, como nuestro metafórico rotor. Dependerá de quién use la tecnología y a qué tecnología puede llegar ese alguien. Lo que está claro es que estos sistemas automatizados pueden llevarnos a nosotros o a nuestros oponentes hacia un "nido de información, entendido como lugar físico o cibernético donde se encuentra la información en cantidad y calidad y entre ella la que es buscada" (Francisco Jiménez Moyano, 2012, *Manual de inteligencia y contrainteligencia*. Cisde, Editorial Colección Seguridad y Defensa).

Otra cuestión que está en la mente de muchos pero que no se suele formular, es saber si la evolución de estos vehículos y robots amenazan a las empresas de seguridad al uso. De nuevo dependerá de la capacidad de adaptación de las empresas cuya salida fácil es desprenderse de un alto volumen de personal que hasta ahora ha mantenido con una gran rotación, muy bajo salario y en algunos casos baja cualificación y poca formación. Pero puede ser una oportunidad para empresas que doten a su personal de medios tecnológicos adecuados, de formación y en su caso de investigación y desarrollo de plataformas propias.

Insisto en que la tendencia del personal de seguridad no debería ser la sustitución por máquinas sino la evolución hacia mayores niveles de preparación y competencia tecnológica.

Entre este conglomerado de factores que inciden en nuestro sector no podemos dejar de referirnos al ordenamiento jurídico. Se dice que el ordenamiento va muy por detrás de la realidad tecnológica. Se dice también que ese ir detrás es intrínsecamente perjudicial. No es así. Perjudicial es que, en la regulación de los nuevos campos tecnológicos, existan abundantes lagunas. El derecho y el ordenamiento han de seguir a la realidad social y por extensión a sus manifestaciones tecnológicas como una sombra, detrás, pero sin despegarse. Si nos adelantamos haríamos de barrera coercitiva para el desarrollo de la realidad tecnológica. No debemos olvidar que en los tiempos venideros nos encontraremos con un mundo cada vez más multipolar en lo económico y con una polaridad difusa en lo político.

Únicamente me queda exhortar desde este foro a todos los que formamos parte de la seguridad privada, que resolvamos en conciencia y con los mayores elementos de decisión posibles si queremos ser parte de la solución o ser parte del problema.

**BIBLIOGRAFÍA**

Jiménez Moyano, Francisco, *Manual de inteligencia y contrainteligencia*. Sevilla: Cisde Editorial. Colección Seguridad y Defensa, 2012.

Baltasar Gracián, *El arte de la prudencia*. Barcelona: Ariel, 2012.

# LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA COMO MECANISMO CLAVE EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO YIHADISTA

***POR D. MANUEL JOSÉ GAZAPO LAPAYESE***

## NOTA BIOGRÁFICA

Manuel J. Gazapo Lapayese es Director del *International Security Observatory* y miembro del Grupo de Investigación de Paisaje Cultural (GIPC) de la Universidad Politécnica de Madrid. Es también miembro de la Unidad de Investigación sobre Cooperación y Seguridad Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. A nivel académico es candidato al doctorado, Máster en Asuntos Internacionales por la Universidad Pontificia de Comillas ICADE y Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Es diplomado en Economía, Seguridad y Política por *Georgetown University* y en Prevención de conflictos internacionales por la Universidad Complutense de Madrid.

## INTRODUCCIÓN

A nivel internacional, el terrorismo y la ciberseguridad están declarados como dos de las mayores prioridades en términos de seguridad. Por un lado, el terrorismo es una amenaza de carácter asimétrico que aún hoy sigue sin comprenderse y combatirse adecuadamente. Por otro lado, el desarrollo del ciberespacio ha proporcionado a los terroristas un nuevo campo de actuación y captación. La conjunción de ambos factores ha producido que la expansión de organizaciones terroristas, como Daesh o Al Qaeda sea cada vez es más intensa. Sus acólitos se mueven entre lo material y lo inmaterial, entre las balas y los bytes, entre el ancho del machete y el ancho de banda.

Ante este panorama descrito, surge la necesidad de reflexionar y rediseñar nuestras fórmulas de contraterrorismo y contranarrativa. Hemos de empezar a cuestionarnos nuevamente qué es el terrorismo y cómo ha ido evolucionando hasta nuestros días. Para ello, tomaremos como punto de referencia el análisis evolutivo del fenómeno terrorista llevado a cabo por el profesor David Rapoport. Tras analizar sus escritos, plantearemos una posible quinta oleada terrorista, dominada por las tecnologías de la comunicación y el ciberespacio, en la que a día de hoy nos encontraríamos inmersos. A continuación, reflexionaremos sobre el tipo de terrorismo al que estamos enfrentándonos en la actualidad y analizaremos su naturaleza y sus metodologías de actuación. Posteriormente, examinaremos la posibilidad de incrementar la colaboración público-privada como parte de una solución multidisciplinar, que realmente sea capaz de hacer frente a la amenaza objeto de estudio. Estudiaremos sus ventajas e inconvenientes de la mano de expertos de la talla de Núñez Villaverde, Gil Garre y Gómez de Ágreda. En último lugar, elaboraremos unas conclusiones en las que se apuesta por un incremento responsable y controlado de los *Public Private Partnerships* (PPP) como herramienta clave en el combate contra el terrorismo yihadista.

## LA EVOLUCIÓN DEL FENÓMENO TERRORISTA

David Rapoport, que fue director del Centro de Estudios Religiosos de la Universidad de California en los Ángeles (UCLA), explica que a lo largo de la historia se pueden identificar cuatro oleadas terroristas. En sus numerosas obras expone cómo cada etapa terrorista goza de unas características que la hacen diferente de las olas predecesoras o posteriores, al tiempo que expone que cada etapa abarca un número determinado de años, por lo que el estudio lineal de cada una de ellas permite observar cómo la radicalización de la violencia se hace cada vez más pronunciada.

La primera fase es definida como la oleada anarquista. Surge a finales del siglo XIX y sus ejecutores tenían como interés principal atacar "*objetivos políticos que tuviesen el potencial de sacudir las actitudes públicas*" (Rapoport, 2004: 54) ya que sabían que, si atacaban a representantes políticos o sociales con una gran carga simbólica, el daño psicológico sería mucho mayor. De este modo, ya desde un principio, el terrorismo se diferenciaba del modus operandi de la guerrilla o del Ejército "*al golpear directamente hacia los sentimientos políticos sobre los que se sustentaba su enemigo"* (2004: 54).

Más adelante, tras el final de la Primera Guerra Mundial se identifica un segundo periodo terrorista denominado "oleada anticolonial" (Rapoport, 2004: 55) que, como su propio nombre indica, intentaba luchar en pro de la disolución del dominio de los grandes imperios sobre los territorios explotados. Atendiendo a la evolución de la amenaza terrorista, es crítico subrayar que la diferencia fundamental respecto a la primera oleada era que los terroristas habían aprendido la lección *"de que el asesinato de las figuras políticas destacadas era contraproducente […] por lo que la nueva estrategia consistía en eliminar primero […] a la policía, los ojos y oídos del gobierno*" (Rapoport, 2004: 56). Con eso conseguían que los Estados tomasen la decisión de inundar las calles con sus efectivos militares, los cuales, tenían una probabilidad mucho mayor de responder con acciones desproporcionadas que la policía nunca hubiera puesto en práctica, poniendo de relieve la incapacidad de los gobiernos de gestionar adecuadamente los conflictos y demandas sociales.

Tal y como ocurre en la actualidad, si el planteamiento era el correcto, "*si el proceso de atrocidades y contra atrocidades estaba bien planificado, funcionaría casi siempre a favor de aquellos que eran percibidos como más débiles y sin alternativas"* (Rapoport, 2004: 56). Es por ello por lo que estudiar brevemente la evolución de la amenaza terrorista no sólo sirve para entender su naturaleza, sino también ayuda a comprender qué errores no debemos volver a cometer. Si al igual que ocurrió entre 1920 y 1960 respondemos a los ataques terroristas de forma desproporcionada y atroz, no sólo no estamos consiguiendo la derrota del enemigo, el cual se beneficia de la situación asimétrica, sino que estaremos potenciando el apoyo social que puede recibir.

La tercera fase corresponde *"a la oleada de la nueva izquierda, […] que surgió tras la agonizante guerra del Vietnam"* (Rapoport, 2004: 58). Herfried Münkler considera que la clave de esta oleada se encuentra en "*los espectaculares secuestros de aviones*" (Münkler, 2005: 138) y en los atentados contra embajadas occidentales en los países de Oriente Medio. Estas prácticas dieron

pie a que la violencia terrorista se internacionalizara drásticamente, dando un paso más hacia el terrorismo global que hoy conocemos.

La cuarta fase para Rapoport es "*la oleada religiosa*" (2004: 61). Desde su perspectiva, es la etapa en la que nos encontramos actualmente. En ésta, la religión pasa a tomar un papel central tal y como se puede observar con la aparición de organizaciones terroristas que tienen al Islam o al Cristianismo como catalizadores. "*En la cuarta oleada la religión tiene significado enormemente distinto, proporcionando justificaciones y organizando los principios para el establecimiento del nuevo mundo*" (Rapoport, 2004: 62).

De esta cuarta oleada, donde el terrorismo de Al Qaeda o Daesh son claros exponentes, se podría decir que es la más sanguinaria, dramática, espectacular e internacional. El alcance que han tenido los atentados terroristas durante esta cuarta etapa han llegado a límites insospechados y el número de víctimas ha llegado a niveles que se asemejan a matanzas internacionales. Es primordial recordar que es en esta cuarta etapa cuando los terroristas cruzan por primera vez la línea y pasan a atacar de forma indiscriminada a cualquier objetivo humano que se interponga en el camino hacia la consecución de sus metas. Hasta entonces, la mayoría de los ataques terroristas provocados por movimientos u organizaciones intentaban no dañar a lo que Herfried Münkler denomina "*el tercero al que se busca interesar*" (2005: 137).

Cuando se analizan los procesos de evolución y las oleadas que ha sufrido el fenómeno terrorista hay que prestar atención a cómo se ha ido transformando el destinatario de los propios mensajes terroristas. El ya citado Herfried Münkler, reputado experto en teorías de la guerra, explica en sus obras que "*los mensajes que transmiten los actos de terrorismo casi siempre tienen un doble destinatario: el agredido […] y el tercero*" (2005: 134). Mientras que el agredido es el individuo o población a la que se está intentando atemorizar y dañar a través de un atentado terrorista o su amenaza; el tercero serían todos aquellos ciudadanos susceptibles de poder apoyar la causa terrorista. Esto quiere decir que "*el tercero es aquel por cuyos intereses los terroristas afirman luchar*" (Münkler, 2005: 135).

Con dichos planteamientos sobre la mesa, Herfried Münkler y David Rapoport muestran cómo en esta cuarta oleada los terroristas han perdido por completo el miedo a aumentar su ángulo de mira respecto a sus enemigos. Si se observa la evolución de los ataques terroristas podemos ver cómo, en líneas generales, el público objetivo ha pasado de ser individuos concretos específicamente seleccionados a ser poblaciones enteras.

Y es hasta aquí hasta donde nuestro teórico de referencia en este apartado, David Rapoport, ha advertido las diversas fases por las que ha ido pasando la amenaza terrorista, siempre adaptándose a las condiciones de la época. Ahora bien, si seguimos esta estela o línea evolutiva podríamos advertir el inicio de una posible quinta fase u oleada donde las tecnologías de la comunicación han creado un nuevo campo de acción alternativo para el terrorismo: el ciberespacio.

**¿UNA QUINTA OLEADA?**

Como se ha expuesto, el protagonismo del terrorismo religioso en la cuarta oleada lleva implícito una peligrosa y descomunal expansión del concepto de enemigo debido a que el objetivo de los atentados pasa de ser *"únicamente las élites sociales o del poder*" (Münkler, 2005: 150) a ser "*civilizaciones enteras*" (Münkler, 2005: 150). Esta apertura del público susceptible de ser aniquilado obliga a las organizaciones terroristas a reclutar más militantes que engrosen sus filas. Si el tamaño del objetivo al que se quiere aniquilar pasa de ser la población de un país a ser la práctica totalidad de la población mundial, el número de efectivos que apoyen y luchen por la causa terrorista también debe ser engrosado. Por lo tanto, la mera activación del "*tercero al que se busca interesar"* (Münkler, 2005: 137) no es suficiente: "*no solo hay que activar a este tercero como magnitud política, sino que hay que empezar a producirlo*" (Münkler, 2005: 136) y esto sólo es posible si se hace uso de los últimos avances tecnológicos acontecidos en la dimensión del ciberespacio.

El desarrollo de las tecnologías de la comunicación, la reducción del precio del *hardware*, la simplificación del uso del *software* y, sobre todo, el desarrollo y la expansión mundial de Internet, han hecho que el ciberespacio marque un punto de inflexión en la dinámica terrorista. Crear ese tercero, modelar a nuevos ciudadanos susceptibles de poder apoyar y luchar por la causa terrorista ya es posible gracias al uso de la realidad virtual. Ahora las organizaciones terroristas pueden crear a ese tercero con independencia de dónde se encuentre, qué origen tenga o a qué religión pertenezca. En el momento en el que el acceso a Internet se expande globalmente, el número de potenciales individuos que pueden ser captados para la causa terrorista se dispara considerablemente.

El uso del ciberespacio ha provocado que las labores de propaganda, captación y reclutamiento hayan alcanzado un carácter global. Y es eso mismo lo que nos hace plantear que puede estar empezando a surgir, sino lo ha hecho ya, una nueva oleada terrorista que tiene al ciberespacio como elemento principal sobre el que pivotar. Esto no quiere decir en absoluto que la cuarta

oleada descrita por Rapoport esté en decadencia, sino todo lo contrario: está evolucionado y complejizándose a través del uso del ciberespacio.

> "It is already obvious we are only at the beginning of a new fierce war in cyberspace. Indeed, while embodying the evil spirit of fanaticism, the organization's activity demonstrates the duality between what appears to be primitivism and 21st century cyber warfare […] ISIS's main effort to date in cyberspace has focused on psychological warfare by generating fear through flooding the internet with video clips portraying the brutal acts of beheading and mass executions, as well as victory parades, as part of developing deterrence and creating an illusion of force in excess of the organization's actual strength. The essence of its online activity, however, is broader. It enables its supporters to obtain operational information, including training in preparing explosives and car bombs, and religious rulings legitimizing massacres in regions under ISIS control. In tandem, it distributes indoctrination materials, such as a magazine called Dabiq: The Return of Khilafah, which focuses mainly on topics relating to formation of the new Islamic state headed by ISIS leader Abu Bakr al-Baghdadi. (Koren y Sinobi, 2014).

**EL TERRORISMO EN EL SIGLO XXI**

La amenaza terrorista sufre una metamorfosis constante que hace que su combate y prevención sean tareas sumamente complejas para los Estados. Los atentados contra el *World Trade Center* de Nueva York en 2001, los atentados en Riad en 2003, los atentados de Atocha en 2004 o los atentados en el metro de Londres en 2005 demostraron que ningún actor del panorama internacional estaba a salvo. La reacción instantánea de los poderes públicos fue proteger y blindar las infraestructuras críticas, esto es, aquellas que son indispensables para el correcto funcionamiento de los países y de las urbes. Estamos hablando de aeropuertos, estaciones de tren, depuradoras de agua, centrales eléctricas, centros de decisión, cables submarinos, satélites etc. Asimismo, durante el periodo inmediatamente posterior al 11S, se aprobaron diversos textos legales, como la *USA Patriot Act*, destinados a combatir el terrorismo mediante el empoderamiento de las autoridades policiales, la acumulación masiva de información procedente del espionaje, la congelación de derechos civiles o la tortura de presos.

La reacción contra la amenaza terrorista que representaba Al Qaeda fue contundente y sumamente agresiva. Sin embargo, la respuesta que los Estados elaboraron no permitió acabar con la lacra del terrorismo. Los últimos atentados cometidos por grupos yihadistas en Francia, Bélgica y Estados Unidos demuestran que la amenaza ya no sólo no fue neutralizada, sino que se ha expandido y complejizado dramáticamente.

> "Terrorist activity increased by 80 per cent in 2014 to its highest recorded level. The largest ever year-on-year increase in deaths from terrorism was recorded in 2014, rising from 18,111 in 2013 to 32,685 in 2014. The number of people who have died from terrorist activity has increased nine-fold since the year 2000." (Global Terrorism Index, 2015: 4)

El mejor ejemplo de esa expansión y complejidad es la organización terrorista Daesh, que desde la proclamación de su *califato* en 2014 ha sido capaz de atentar a ambos lados del Mediterráneo con una facilidad desconocida hasta el momento actual. La razón de su dramático éxito se sustenta sobre seis pilares: el primer pilar es la construcción de un discurso genocida que da la apariencia de estar legitimado por los textos sagrados del islam; el segundo pilar es el uso del ciberespacio como una plataforma a través de la cual exportar su mensaje y expandir sus redes de radicalización y captación; el tercer pilar es su arquitectura de células descentralizadas heredada de Al Qaeda; el cuarto pilar es la interpretación de las infraestructuras sensibles como su objetivo de ataque principal; el quinto pilar es la diversificación de sus vías de financiación; el sexto, y último pilar, es la adaptación de su propaganda a las diferentes audiencias objetivo.

La combinación de estos pilares, sumados a la construcción de un proto-estado autodenominado "Estado Islámico" en los territorios ocupados de Siria e Irak -hecho que representa la materialización de la utopía de Sayyid Qutb (1966)- han provocado que la organización terrorista liderada por Abu Bakr Al-Baghdadi se sitúe actualmente como una de las principales amenazas securitarias a nivel global.

Ahora bien, de entre todos los pilares citados destacan sobre manera el segundo y el cuarto, ya que son éstos los que provocan un punto de inflexión en la dinámica terrorista: por un lado, el hecho de que Daesh utilice el ciberespacio como su principal canal de captación aumenta considerablemente su acceso a potenciales terroristas en suelo americano o europeo.

Por otro lado, el hecho de centrar sus atentados en las infraestructuras sensibles aumenta drásticamente su capacidad de dañar psicológicamente a la población objetivo. A este respecto, es importante entender que las infraestructuras sensibles son aquellos elementos del paisaje urbano que, a pesar de no tener una importancia vital en la logística de una ciudad, tienen un profundo peso simbólico para los ciudadanos. Estamos hablando de zonas de ocio, museos, áreas turísticas, restaurantes, cafeterías, estadios de fútbol etc. Los atentados sobre este tipo de infraestructuras resquebrajan la sensación de seguridad de las sociedades e introducen en lo más profundo de su seno el miedo y la desconfianza.

> "The so-called 'soft' vulnerable targets are identified as principally, but not exclusively, areas where people routinely reside, gather or resort while not in transit, such as open places, including parks and markets; places to which the public are admitted, such as shopping centres, train and bus stations, tourist or recreational facilities, hotels and resorts; and cultural, historical, religious and educational centres, multi-national company premises and financial centres (UNICRI, 2009).

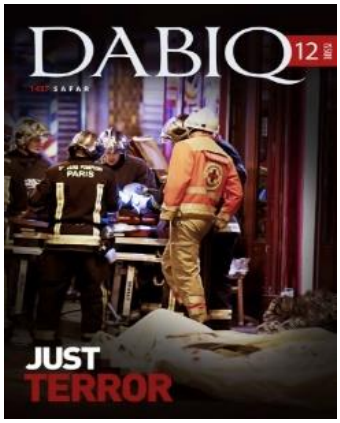


***Imagen 3 y 4: Atentados de Paris y Niza sobre infraestructuras sensibles. Fuente: Dabiq*** 12.

Las matanzas cometidas por Foued Mohamed-Aggad el 13 de noviembre de 2015 en el teatro Bataclán de París o el atentado de Niza del 14 de Julio de 2016 en el que Mohamed Lahouaiej Bouhlel utilizó un camión para matar a 85 personas que se encontraban en el paseo marítimo celebrando el Día de la Bastilla, ponen de relieve que la protección de las infraestructuras sensibles es absolutamente prioritaria ya que es ahí donde más daño están haciendo los terroristas del Daesh. El problema se encuentra en que su protección es extremadamente complicada debido a lo numerosas y extensas que éstas pueden llegar a ser en cualquier ciudad avanzada. Y es justamente esa imposibilidad de protegerlas adecuadamente lo que justifica la

necesidad de un nuevo paradigma que apueste por una mayor colaboración público-privada en términos de seguridad.

**LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: UNA NECESIDAD EN EL CONTRA-TERRORISMO**

El terrorismo implementado por Daesh, que podría definirse como adaptativo y *low-cost,* al tener como objetivo principal atacar a los ciudadanos tanto en las infraestructuras críticas como en las sensibles con cualquier elemento que el atacante tenga a su alcance, exige que nos replanteemos por completo el esquema de seguridad actual.

A día de hoy, en nuestra arquitectura de seguridad continúan encontrándose en un segundo plano los servicios de seguridad privada respecto a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad de naturaleza pública. La razón de este desequilibrio se halla en que los poderes dominantes siguen apostando por un empoderamiento del sector público en detrimento del privado. El problema de este enfoque no se encuentra en el hecho de que sea justo o injusto -ese es un debate que se encuentra al margen de este análisis- sino en que dejar al margen a los servicios y compañías de seguridad privada implica perder un socio colaborador que es fundamental en la prevención y neutralización de futuras amenazas terroristas.

En otras palabras, el problema no se encuentra en que desde las altas esferas se apueste mayoritariamente por reforzar las capacidades de los servicios públicos de seguridad -al fin y al cabo, eso es beneficioso para el sistema y, además, el control final de la seguridad de un Estado de Derecho ha de estar siempre en manos de órganos públicos controlados por el pueblo- sino en que al reducir la atención sobre el sector privado se pierde el valor añadido y el *know-how* que este podría aportar en las tareas de contraterrorismo y contranarrativa.

Nuestra arquitectura de seguridad, tal y como se encuentra planteada en este momento, cada vez alcanza mayores niveles de saturación debido a que las amenazas y los riesgos que la rodean son cada vez más numerosos y complejos. Y es en este tipo de contextos donde las compañías privadas de seguridad pueden ser más útiles.

> "For both the American national security service, the Federal Bureau of Investigation (FBI), and Danish Security Intelligence (PET), private partnerships are formulated as the third leg in an approach to terrorism -the first two being intelligence and surveillance (or technology). The main argument in favour of private-public partnerships is that, because it is no longer possible to distinguish between foreign and domestic security and terrorism can possibly affect us all, the engagement of a wide range of societal groups is necessary to prevent terrorist attacks. (Petersen, 2008).

Como se ha resaltado anteriormente, la seguridad y defensa de los ciudadanos de un país ha de mantenerse siempre en manos de las autoridades públicas, ahora bien, ante la metamorfosis de las amenazas que nos rodean, se hace necesario un cambio de paradigma que invierta verdaderamente en una mayor colaboración público-privada. Los beneficios que pueden obtenerse si ambos sectores se complementan adecuadamente pueden ser numerosos si atendemos a las dinámicas de actuación que tienen las organizaciones terroristas contemporáneas.

**LA FRONTERA ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO**

La expansión de las amenazas en general, y del terrorismo yihadista, en particular, ha hecho comprender a las autoridades gubernamentales que es prioritario la adopción de medidas y enfoques multidisciplinares y multidimensionales si se quiere garantizar la burbuja de seguridad que envuelve a los ciudadanos. No obstante, el aumento de la colaboración público-privado en cuestiones de seguridad sigue siendo una tarea pendiente a nivel nacional. A pesar del aumento del número de contactos entre ambos sectores, el crecimiento no es suficiente y la protección de la que podrían estar disfrutando nuestras infraestructuras críticas es aún bajo si se comparan con los rendimientos que podrían alcanzarse bajo una sólida y responsable *public private partnership.*

A pesar de que los contratos público-privados en seguridad son una fórmula de colaboración en crecimiento a nivel internacional, en España existen diferentes elementos o factores que impiden que las sinergias entre ambos sectores alcancen el nivel adecuado: el primer factor es la ya citada falta de voluntad política en incrementar en términos reales la cooperación con las compañías de seguridad privada; el segundo factor es la ausencia de "un marco jurídico estable" (El Economista, 2016) sobre el que asentar los potenciales acuerdos de colaboración; el tercer factor es la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas o *accountability* que permitan a las autoridades públicas controlar adecuadamente las gestiones y servicios prestados por las compañías privadas de seguridad; el cuarto factor es la falta de incentivos suficientemente rentables que inciten al sector privado a compartir de forma constante con las autoridades policiales aquello que les garantiza su nicho de mercado y los diferencia de su competencia: la privacidad de los datos que manejan y la inteligencia que elaboran; el quinto y último factor es la propia reticencia de los cuerpos de seguridad públicos a colaborar con los privados debido a que estos representan una competencia directa en el ámbito laboral, es decir, "el recelo de la policía a que se invada su terreno" (Jiménez, 2000).

La idea que subyace de estas líneas es que en la actualidad el nivel de colaboración público-privada en el ámbito securitario no es el adecuado debido a que un amplio número de factores lo han impedido. Y la responsabilidad de ese fracaso es compartida. Tanto por parte del sector público como por parte del sector privado han existido y siguen existiendo reticencias de cara a incrementar y mejorar la cooperación. La consecuencia directa de este conflicto de intereses es una reducción en los niveles de seguridad. Y eso es algo que en pleno 2016 no es admisible; la acumulación de víctimas provocadas por el terrorismo yihadista a ambos lados del Mediterráneo exige un cambio de actitud en ambos sectores.

Por un lado, las autoridades públicas deben perder el miedo a la cesión de competencias, entender que su misión es compartida y ver a las compañías privadas no como una competencia sino como un socio que mejora sus capacidades.

Por otro lado, las compañías privadas deben asumir la responsabilidad correspondiente si se les conceden mayores competencias, garantizar un intercambio ininterrumpido de información con las autoridades policiales y una correcta formación de su personal ya que, al fin y al cabo, sus efectivos son en numerosas ocasiones la primera línea de protección frente al terrorismo yihadista.

**EL PUNTO DE INFLEXIÓN Y LA VENTANA DE OPORTUNIDAD**

La necesidad de un cambio de actitud en y entre ambos sectores del que hablábamos en los párrafos anteriores, aconteció de algún modo en 2015. Tal y como señaló el diario El Mundo, durante los días 25 y 26 de marzo de ese año se produjo la primera toma de contacto seria entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las compañías de seguridad privada. La Policía Nacional y la Guardia Civil "mantuvieron una intensa jornada de trabajo con las empresas de seguridad privada" (Lázaro, 2015) con el objetivo de involucrar a éstas en la lucha contra Daesh y Al Qaeda.

Era la primera vez que la seguridad pública buscaba la colaboración activa de la seguridad privada en el ámbito del terrorismo internacional […] Este tipo de encuentros no se habían puesto en marcha jamás. La cooperación entre sector público y el sector privado se limitaba básicamente a la delincuencia común. (Lázaro, 2015).

Por dicha razón, el hecho de que ambos sectores se reunieran para colaborar y cooperar en la lucha contra la amenaza del terrorismo yihadista representa un punto de inflexión sin precedentes. Se abre una ventana de oportunidad para mejorar la lucha contra la radicalización y el terrorismo.

> "Homeland security is the responsibility of more than law enforcement and government – it is a shared mission of all people. Partnerships between the public and private sector represent one of the strongest means to detect, deter, disrupt and deny terrorist and other criminal organizations illicit profits and material support required to fuel their evil acts". (Forman, 2006)

A este respecto, si atendemos a la disciplina de las Relaciones Internacionales y a la Teoría de Juegos, es importante advertir que el acercamiento de posiciones debe enfocarse de manera que se eviten los juegos de suma cero o aquellas interacciones en las que las ganancias o las pérdidas de un actor equivalen a las ganancias y a las pérdidas del otro actor. En consecuencia, si atendemos a la amenaza objeto de estudio, el sector público y el sector privado deben buscar estrategias de juego de ganancia-ganancia, es decir, estrategias de juego de suma positiva donde ambos actores ganen.

> "The more complex societies get and the more complex the networks of interdependence within and beyond community and national borders get, the more people are forced in their own interests to find non-zero-sum solutions. That is, win-win solutions instead of win-lose solutions... Because we find as our interdependence increases that, on the whole, we do better when other people do better as well – so we have to find ways that we can all win, we have to accommodate each other. And, on balance, that's a humanizing and elevating development." (Clinton, 2000).

Las Fuerzas de Seguridad del Estado y los cuerpos de seguridad privada pueden mejorarse mutuamente si incrementan su interconexión e interdependencia de manera coordinada, estructurada y equitativa. Las posibilidades de encontrar un beneficio mutuo no sólo son reales, sino que son numerosas.

Por un lado, las empresas de seguridad privada, a través de la colaboración con las fuerzas públicas, pueden obtener información privilegiada de cara a sus inversiones en el exterior. Recordemos que muchas de ellas tienen importantes proyectos fuera del territorio nacional o directamente son empresas internacionales. Asimismo, la colaboración con las Fuerzas de Seguridad del Estado puede ayudar a incrementar considerablemente la calidad de la formación de los Vigilantes, los Jefes y los Directores de seguridad.

Por otro lado, las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil), así como las Fuerzas Armadas pueden obtener importantes beneficios de las compañías de seguridad privada. Por ejemplo, los sistemas de alerta temprana o los mecanismos de detección

de células terroristas pueden incrementar sus ratios de eficacia con los flujos de información sensible que las empresas privadas les pueden otorgar, ya que muchas de ellas están situadas en zonas estratégicamente claves para la seguridad nacional.

Lo que reclama Interior es básicamente información. Ampliar la plantilla de fuentes, de cauces por las que lleguen datos de las zonas calientes […] Y saben que esas empresas, con potentes inversiones en las zonas, disponen no sólo de sofisticados y completos despliegues de seguridad, sino que también mantienen buenas relaciones con los gobiernos de las zonas afectadas. Así que consideran que sus aportaciones pueden dar luz en determinados momentos sobre la incidencia terrorista en esa zona y su eco en Europa (Lázaro, 2015).

**POTENCIACIÓN DE LOS *PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS (PPP)* PERO CON RESPONSABILIDAD: PRIMERA ADVERTENCIA**

Más allá de las mejoras particulares que ambas partes puedan obtener si colaboran en equipo, lo que es fundamental comprender y, por tanto, debe resaltarse sobremanera es que el beneficiario final de dicha coloración debe ser siempre y en todo momento la propia ciudadanía. La potenciación de la colaboración público-privada en el sector de la seguridad debe tener como condición sine qua non la implementación de elementos constructivos que mejoren la seguridad de los ciudadanos frente al terrorismo sin transgredir sus derechos y libertades.

En este sentido, es importante traer de nuevo a la luz las advertencias realizadas en numerosas ocasiones por Jesús Núñez Villaverde, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) y por José María Gil Garré, analista principal del *International Security Observatory* (ISO): El terrorismo de etiología yihadista, como amenaza a la seguridad nacional e internacional, no se va a solucionar únicamente con medidas militares o policiales, ya que este tipo de intervenciones se limitan al corto plazo y no actúan sobre las *root causes* o causas profundas del fenómeno.

La lección que se extrae de esas advertencias es que, tal y como la propia realidad nos ha demostrado, inundar las calles de París, Bélgica o Niza de efectivos policiales no evita la comisión de nuevos atentados. Declarar Estados de Emergencia de forma indefinida no nos hace inmunes a los zarpazos del terrorismo. Por dicha razón, el incremento de los *public private partnership* no será favorable si las sinergias positivas que producen no se transmiten al grueso de la sociedad. Si atendemos a las ideas planteadas por Núñez Villaverde y Gil Garre, el resultado de la promoción de las colaboraciones no debe limitarse a un simple aumento del número de profesionales dedicados a la seguridad. Los partenariados únicamente serán un paso adelante

en la lucha contra el terrorismo si aportan un auténtico valor añadido a la formación y preparación de sus profesionales.

Existen sectores que, basándose en las tablas que se presentan a continuación, piensan que sumando las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado (141.285 efectivos) y las Fuerzas Armadas (121.610 efectivos) al personal de las compañías privadas (354.232 efectivos) se crearía un contingente capaz de hacer frente al terrorismo yihadista. El problema se encuentra en que tener 617.127 profesionales dedicados a la seguridad no es ni un número real -el cálculo falla debido a que, entre otras razones, las habilitaciones de seguridad no reflejan el número real de profesionales en activo- ni algo que garantiza la protección frente al terrorismo. En los actuales sistemas democráticos de Occidente, no existe una relación de causalidad entre un mayor número de tropas y un menor grado de atentados yihadistas.

RCP
Registro Central de Personal
Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. **Enero 2016**
PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

**TABLA 1.5.- PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR TIPOLOGÍA DE PERSONAL**

| | PERSONAL FUNCIONARIO | PERSONAL LABORAL | OTRO PERSONAL | TOTAL |
|---|---|---|---|---|
| **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL** | **430.457** | **86.936** | **10.408** | **527.801** |
| **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** | **147.481** | **55.871** | **5.694** | **209.046** |
| **- Ministerios, OO.AA. y Áreas de Actividad** | **137.683** | **50.595** | **4.147** | **192.425** |
| Ministerios y OO.AA. | 67.020 | 38.743 | 2.616 | 108.379 |
| Docencia No Universitaria | 2.693 | 3.164 | 1.038 | 6.895 |
| Centros Penitenciarios | 21.061 | 2.128 | 250 | 23.439 |
| Seguridad Social | 22.722 | 3.939 | 198 | 26.859 |
| Patrimonio Nacional | 226 | 1.048 | 39 | 1.313 |
| A.E.A.T. | 23.961 | 1.573 | 6 | 25.540 |
| **- Agencias Estatales (Ley 28/2006)** | **7.524** | **5.271** | **269** | **13.064** |
| **- Instituciones Sanitarias S.S./Defensa/O.N.T.** | **2.274** | **5** | **1.278** | **3.557** |
| **FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO** | **141.285** | **-** | **-** | **141.285** |
| **- Guardia Civil** | **75.544** | **-** | **-** | **75.544** |
| **- Policía Nacional** | **65.741** | **-** | **-** | **65.741** |
| **FUERZAS ARMADAS** | **121.610** | **-** | **-** | **121.610** |

***Tabla 1: Estadísticas que muestran el número total de personas dedicado a la seguridad pública.*** *Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de Las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal enero 2016*

2015

ANUARIO ESTADÍSTICO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

TABLA 3. HABILITACIONES DE PERSONAL DE SEGURIDAD PRIVADA

| | Nuevas habilitaciones 2014 | Nuevas habilitaciones 2015 | % 14/15 | Total al 31/12/2014 | Total al 31/12/2015 | % 14/15 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Vigilantes de seguridad | 8.947 | 6.163 | -31% | 232.924 | 239.095 | 2,7% |
| Escoltas privados | 1.345 | 966 | -28% | 40.155 | 41.124 | 2,6% |
| Vigilantes de explosivos | 946 | 732 | -23% | 24.820 | 25.555 | 3% |
| Jefes de seguridad | 2.008 | 2.259 | 12,5% | 5.613 | 7.866 | 40% |
| Directores de seguridad | 1.463 | 1.505 | 3% | 12.445 | 13.960 | 12,2% |
| Detectives privados | 351 | 356 | 1,5% | 3.436 | 3.792 | 10,4% |
| Guardas rurales(*) | 289 | 308 | 6,17% | 10.223 | 10.145 | -0,77% |
| Guardapescas martimos(*) | 33 | 52 | 36,54% | 3.681 | 3.680 | -0,03% |
| Guardas de caza(*) | 215 | 223 | 3,59% | 9.071 | 9.015 | -0,62% |
| **Total** | **15.597** | **12.564** | **-24,14%** | **342.368** | **354.232** | **3,35%** |

(*) Datos facilitados por la Guardia Civil.

***Tabla 2: Estadísticas que muestran el número total de personal dedicado a la seguridad privada.*** *Fuente: Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2015.*

Nos enfrentamos a un enemigo de carácter asimétrico, vaporoso y desestructurado. Por dicha razón, anegar las calles de efectivos que portan armas puede llegar a ser contraproducente ya que el gasto en seguridad se dispara sin obtener rendimientos positivos y se insufla una sensación de pánico en la población.

En definitiva, como se viene anunciando, la clave de la cuestión se encuentra en lo cualitativo más que en lo cuantitativo. Si deseamos hacer frente a una amenaza como el terrorismo será necesario ir más allá del aumento del número de efectivos dedicados al contraterrorismo. No interesa que simplemente sean más, sino que estén mejor preparados y sean capaces de producir e intercambiar una inteligencia de mayor calidad que permita no solo anticipar y neutralizar los movimientos yihadistas en el plano físico y en el virtual, sino también actuar sobre las causas profundas que le dan vida.

## POTENCIACIÓN DE LOS PPP PERO CON RESPONSABILIDAD: SEGUNDA ADVERTENCIA

Tal y como afirmó el Coronel del Ejército del Aire D. Ángel Gómez de Ágreda durante el II Congreso Internacional de Estudios Militares, si queremos enfrentar adecuadamente el problema del terrorismo yihadista debemos potenciar de forma tangible, a la par que responsable, los partenariados público-privados.

Los partenariados público-privados son absolutamente fundamentales para garantizar la seguridad ahora mismo. No solamente por las capacidades que aportan los civiles sino por la flexibilidad en su utilización. No podemos desde luego pretender ni mantener un modelo únicamente de respuesta militar ni únicamente de respuesta estatal. Se trata de que la sociedad en su conjunto se defienda; no de que el Estado defienda a la sociedad como venía siendo hasta ahora el modelo de contrato social establecido (Gómez de Ágreda, 2016).

Ahora bien, otro actor del panorama al que debemos prestar una atención especial son las empresas de seguros y reaseguros. La razón de su importancia se halla en que el terrorismo no nos afecta exclusivamente en los apartados físico o psicológico, sino que también nos daña económicamente. Las alteraciones que producen los atentados son ingentes ya que tienen un efecto "glocal": insuflan inseguridad e incertidumbre tanto en los mercados bursátiles como en los mercados locales. Es por ello por lo que debemos actuar contra el terrorismo a través de todos los canales que estén a nuestra disposición. Si conseguimos comprender que ésta es una misión compartida y reducimos nuestras vulnerabilidades económicas mediante una colaboración más estrecha con las empresas del ámbito financiero, progresivamente nos iremos encontramos más cercanos a la victoria.

De alguna manera, a lo que se está tendiendo es no solo a implicar a empresas de seguridad privada sino también a empresas de seguros, es decir, estamos tendiendo hacia una resiliencia del sistema más que hacia una resistencia del sistema, ya que hay tantos frente abiertos que es muy difícil acometerlos todos, con lo cual, no solamente vamos a implicar a empresas de seguridad sino también a empresas de seguros y de reaseguros (Gómez de Ágreda, 2016).

Todo esto quiere decir que la sociedad y las empresas deben colaborar en todo lo que sea necesario ya que, al fin y al cabo, todos somos seres individuales cuya seguridad depende de la seguridad de nuestro vecino. Apostar por una *securitización* extrema de la sociedad no es útil. La clave se halla en la adopción de un *comprehensive approach* que integre a todos los actores.

**CONCLUSIONES**

Lo planteado a lo largo de este artículo nos permite tomar conciencia de que el terrorismo no es únicamente una mortífera amenaza asimétrica de carácter multidimensional, sino también un fenómeno en constante metamorfosis capaz de adaptarse a los nuevos contextos identificando nuevos puntos débiles en nuestra estructura de seguridad. Si durante los años noventa y los dos mil el terrorismo centraba sus ataques en infraestructuras críticas, como embajadas o centros de toma de decisiones, en la actualidad, el terrorismo tiene su punto de

mira centrado, mayoritariamente, en las infraestructuras sensibles o simbólicas como restaurantes, cafeterías, centros de ocio, teatros o discotecas.

La idea que subyace de estos cambios es que el terrorismo planteado por Daesh es un terrorismo adaptativo y *low-cost* que tiene como objetivo principal atacar a los ciudadanos en cualquier escenario con cualquier elemento que tenga a su alcance. Daesh ha producido un punto de inflexión en la dinámica terrorista debido a dos razones. La primera de ellas es que ha diseñado las estructuras cibernéticas y el material virtual necesario para que cualquier sujeto pueda auto-radicalizarse de forma exprés sin necesidad de ser monitorizado por otro terrorista. La segunda es que ha "democratizado" el uso del terror, es decir, ha sido capaz de diseñar un terrorismo de bajo coste que permite que cualquiera pueda atentar sin la necesidad de contar con armamento especial.

La conjunción de esos hechos nos permite afirmar que Daesh se constituye como una organización terrorista que se encuentra a medio camino entre la dimensión física y la dimensión virtual. Sus acólitos se mueven entre lo material y lo inmaterial, entre las balas y los bytes, entre el ancho del machete y el ancho de banda. Y es precisamente eso, lo que justifica la necesidad de generar un nuevo modelo de seguridad más flexible, integrador y resiliente.

Los cambios que se deberán introducir en el actual sistema de seguridad son numerosos. Uno de ellos, quizás de mayor prioridad debido al beneficio inmediato que nos puede otorgar tanto en el corto como en el largo plazo, es la potenciación de las colaboraciones público-privadas en el ámbito de la seguridad.

En un contexto como el actual, la colaboración entre el sector público y el sector privado puede marcar la diferencia en la lucha contra el terrorismo yihadista. Si al excelente trabajo que realiza el sector público, esto es, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las Fuerzas Armadas y los Servicios de Inteligencia, le sumamos las capacidades del sector privado, la lucha contra el terrorismo yihadista puede mejorar considerablemente.

Las empresas privadas en el ámbito de la seguridad cada vez tienen más influencia, más alcance, más información y más capacidad de reacción y actuación en todos los sentidos. Por dicha razón, a día de hoy, ya es prácticamente imposible comprender la seguridad de los Estados sin la participación y aportación de este tipo de empresas. La seguridad de las infraestructuras críticas, así como de las infraestructuras sensibles o simbólicas, dependen ya en gran medida de los servicios prestados por compañías privadas. Los centros penitenciarios, los centros comerciales, los restaurantes, los estadios de fútbol, algunos buques de pesca o incluso ciertos edificios

gubernamentales han dejado en manos privadas su seguridad y su defensa. Y el resultado ha sido positivo.

Por dicha razón, para mejorar la seguridad de los ciudadanos y de las infraestructuras puede ser de gran utilidad potenciar la creación de *private-public partnerships*. Ahora bien, esto debe de producirse a través de canales que garanticen los siguientes dos elementos: en primer lugar, el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos; en segundo lugar, el respeto a la relación de subordinación del sector privado bajo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en tanto, esto debe ser así en un Estado de Derecho. En relación a este último punto, cabe apuntar que la citada relación de subordinación no debe basarse en el modelo antiguo del sometimiento y la marginalización, sino en el de un enriquecimiento mutuo que beneficie en todo momento a la sociedad civil.

El problema del terrorismo yihadista no va a solucionarse fácilmente, ya que sus raíces son profundas. Esta amenaza mortal requiere de medidas multidisciplinares que se apliquen en el largo plazo a nivel multidimensional. Se requieren actuaciones no solo en el plano securitario sino también en el plano político, en el económico, en el social y en el educativo. Esto quiere decir que potenciar la colaboración público-privada no es la solución que va a eliminar de la noche a la mañana el problema del terrorismo. Sin embargo, lo que sí es, es el primer paso para encontrarla, ya que se trata de un método de trabajo que nos invita a cooperar y nos ayuda a comprender que la lucha contra el terrorismo es una misión compartida.

**BIBLIOGRAFÍA**

Clinton, B.: *The Debriefing¸* [en línea], Estados Unidos: Wired, 2000. https://www.wired.com/2000/12/clinton-2/ [Consulta: 10/11/2016]

Forman, M.: "Combating Terrrorist Financing and Other Financial Crime Through Public Sector Partnerships", *Journal of Money Laundering Control,* 9, num. 1 (2006), 112 – 118.

Gómez de Ágreda, A.: (2016) "Seguridad virtual", en Mesa Redonda Estrategias Europeas frente al Terrorismo y Ciberterrorismo, en *II Congreso Internacional de Estudios Militares 2016.* Congreso organizado por Centro Mixto Universidad de Granada MADOC, 18, 19 y 20 de octubre de 2016. http://estudiosmilitares.com/wp-content/uploads/2016/02/Triptico-II-Congreso-Estudios-Militares.-Programa-actualizado-4-de-octubre-2016.pdf[Consulta: 19/10/2016]

Institute for Economics and Peace: *Global Terrorism Index 2015,* Nueva York: IEP, 2015.

Jiménez, F.: *El temor por los atentados terroristas aumenta la demanda de escoltas privados*, [en línea], Madrid: El País, 2000. http://elpais.com/diario/2000/11/05/andalucia/973380144_850215.html [Consulta: 14/11/2016]

Koren, T. y Sinobi, G.: *Cyberspace in the Service of ISIS,* [en línea], Tel Aviv: INSS Insight, 2014, (No. 601, September 4) http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=7618 [Consulta: 13/11/2016]

Lázaro, F.: *Interior recluta a la seguridad privada contra el yihadismo*¸[en línea], Madrid: El Mundo, 2015. http://www.elmundo.es/espana/2015/03/30/551848e6ca474181068b4583.html [Consulta: 14/11/2016]

Münkler, H.: *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2005.

Petersen, K.: "Risk, responsibility and roles redefined: is counterterrorism a corporate responsibility?", *Cambridge Review of International Affairs,* 21, num. 3 (2008), 403-420.

Rapoport, D.: "Las cuatro oleadas del terror insurgente y el 11 de septiembre", en Reinares, F. & Elorza, A. (coord.): *El nuevo terrorismo islamista*. *Del 11-S al 11-M*, Madrid: Ediciones Temas de hoy, S.A., 2004, p. 45-74.

UNICRI: *Public-Private Partnerships (PPPS) for the Protection of Vulnerable Targets Against Terrorist Attacks,* [en línea], Ginebra: UNICRI, 2009. http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/web_protecting_human_rights.pdf [Consulta: 14/11/2016]

# PALABRAS DE CLAUSURA

## PALABRAS DE CLAUSURA III CONGRESO ADESyD

***EXCMO. SR. DR. D. JOSÉ MARÍA BARREDA***

La concepción integral reflejada en la Estrategia de Seguridad Nacional implica un importante compromiso del conjunto de la sociedad.

Para alcanzar ese compromiso y la colaboración de los ciudadanos, se fija la necesidad de fomentar una cultura "basada en el previo conocimiento y sensibilización sobre la importancia de la seguridad para garantizar el sistema de libertades y el Estado de Derecho".

Para dotarnos de una cultura de defensa y seguridad es preciso fomentarla.

En la consecución de este objetivo, la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa desempeña una muy encomiable labor. Este III Congreso, al que los organizadores han tenido la deferencia –que agradezco- de invitarme a clausurar, es una buena muestra de ello.

Desde luego, quiero felicitar a la Asociación por su organización. Viendo la calidad de los ponentes y de todos los participantes, no me cabe ninguna duda de que todas las intervenciones habrán sido de un gran rigor científico e intelectual. Enhorabuena por ello a los Comités Organizador y Científico de este III Congreso.

No pretendo, ni se espera de mí, la intervención de un experto en seguridad y defensa, pues no es el caso. La amable invitación de los organizadores se debe a mi condición de Presidente de la Comisión de Defensa del Congreso; también creo que el paisanaje con el Dr. Díaz Toribio ha tenido mucho que ver con la invitación y desde esa circunstancia voy a hacer unas breves consideraciones:

La Estrategia de Seguridad Nacional, se define como "la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros aliados a la seguridad internacional".

«La Seguridad Nacional se concibe como un servicio público objeto de una Política de Estado, que precisa la colaboración de la sociedad en su conjunto».

El concepto de Seguridad Nacional no se encuentra en la Constitución, pero no cabe duda que la garantía de aquella es una de las primeras misiones de todo Estado. Así vendría a corroborarlo

el artículo 97 de la Constitución que, atribuye al Gobierno «la dirección de la política interior y exterior, la Administración civil y militar y de la defensa del Estado», o el artículo 104 que encomienda a «las Fuerzas y Cuerpos de seguridad bajo la dependencia del Gobierno», la «misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana».

Esto no significa que las Cortes queden al margen de las políticas de seguridad nacional.

Al ser las titulares del poder legislativo, juegan un papel esencial en su configuración; por sus manos pasan, y a su criterio se someten, desde las leyes que tienen por objeto facilitar la implementación de las líneas estratégicas de actuación, a los Presupuestos Generales del Estado que, constituyen una herramienta esencial.

Las Cortes llevan a cabo estas funciones a través de las respectivas Comisiones de las Cámaras.

Durante la tramitación de la Ley de Seguridad Nacional aprobada en 2015, se llegó a la conclusión de que las Cortes Generales, representantes de la soberanía popular, debían tener un papel más relevante en esta materia, creándose la Comisión Mixta de Seguridad Nacional, donde las Cámaras recibirán los informes anuales.

Pero ésta no es la única que aborda estas cuestiones, así las comisiones que estudian cuestiones económicas, sociales, energéticas o de política exterior juegan un importante papel. Pero de todas las Comisiones de las Cámaras son las de Interior y la de Defensa las que mantienen un contacto más estrecho y habitual con los aspectos relacionados con la seguridad.

A lo largo de la Legislatura que acabamos de comenzar, el trabajo de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados va a ser relevante.

Sobre todo, si se tiene en cuenta la plural composición que tiene en la actualidad la Cámara que, va a exigir de todos los grupos y del Gobierno un importante esfuerzo de diálogo, transparencia y negociación.

Mencionaré los asuntos que previsiblemente se abordarán durante la legislatura:

Habrá cuatro aspectos de especial relevancia sobre los que la Comisión, o incluso el Pleno del Congreso, tendrán que pronunciarse.

1. **Misiones en el exterior**

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional obliga al Gobierno a someter a la aprobación del Congreso de los Diputados la participación de España con efectivos en misiones internacionales.

2. **La construcción de la Unión de Defensa Europea**

Las nuevas circunstancias por las que están atravesando el mundo y Europa parecen favorecer que se produzcan avances en este ámbito.

La victoria de Donald Trump, y sus anuncios de un replanteamiento del papel de EE.UU. en la OTAN; y por otra parte, el Brexit, que si bien significará que la Unión Europea pierde a un socio con un Ejército relevante, no lo es menos que el Reino Unido ha sido una de los Estados más reacios a la puesta en marcha de la política de defensa común.

Todo ello podría llevar a la Unión Europea a pensar que es el momento de hacer de la necesidad virtud y avanzar en la puesta en común e integración de capacidades e incluso la puesta en marcha de la estructura reforzada de cooperación en materia de defensa.

Esta línea vendría respaldada por la declaración del presidente de la República Francesa, y de la canciller de Alemania, por las conclusiones del Consejo de Bratislava y por la aprobación la semana pasada por el Parlamento Europeo de dos informes en este sentido.

3. **La reforma de la Ley de Tropa y Marinería**

Si los dos temas anteriores son hasta cierto punto especulaciones, la aprobación por unanimidad en el mes de noviembre de 2016 por la Comisión de Defensa de una propuesta del Grupo Parlamentario Socialista de creación de una Subcomisión en el seno de la Comisión de Defensa para el estudio del régimen profesional de los militares de tropa y marinería de las Fuerzas Armadas, es un hecho.

4. **Financiación de las Fuerzas Armadas**

Ya sea con ocasión del debate de los Presupuestos Generales del Estado, ya de manera singular en el marco de alguna de las iniciativas que han sido anticipadas por los grupos parlamentarios, lo cierto es que este será uno de los asuntos que con toda seguridad abordará la Comisión.

Es muy posible que con diversa intensidad todos los Grupos planten en algún momento cuestiones como la necesidad de dotar a la Fuerzas Armadas de algún tipo de instrumento de

planificación plurianual de la financiación, o al menos de las inversiones, que les proporcione cierta estabilidad y seguridad a la hora de planificar la adquisición de capacidades.

De igual modo, es más que previsible que se debata sobre el gasto en defensa y la necesidad de acercarse o no al cumplimiento del compromiso de Gales de invertir un 2 % del PIB en defensa.

Cuestiones todas ellas que afectan a las capacidades y a la operatividad de nuestras Fuerzas Armadas.

La concepción integral de seguridad nacional implica un importante compromiso de la sociedad en su conjunto con la seguridad. La propia Estrategia de Seguridad Nacional señala que, para lograrlo, "el Gobierno se esforzará en obtener el máximo respaldo social y parlamentario". Señalando a continuación que "la colaboración y apoyo ciudadanos son imprescindibles".

En las sociedades modernas cada vez existen menos ámbitos en los que los poderes públicos puedan adoptar decisiones sin someterlas al escrutinio de la ciudadanía y contar con su respaldo. El caso de la seguridad y la defensa no es una excepción.

El Parlamento puede jugar un importante papel, ya que dada la configuración del Congreso va a haber un mayor debate en cada medida e iniciativa que al respecto se ponga sobre la mesa. Esto puede ser visto como un problema, pero también puede constituir una oportunidad para hacer del Parlamento un elemento coadyuvante en el fomento de la cultura de seguridad.

Concluyo reiterando mi reconocimiento y enhorabuena por la celebración de este Congreso cuyas deliberaciones, sin duda, serán muy útiles. Muchas gracias.

# NOTAS BIOGRÁFICAS DE LOS COORDINADORES

**LOURDES ALBACETE CARREÑO**

Abogada y Vicepresidenta Primera de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD). En 2011 completó el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid (SEI). Es miembro de la *Spanish Women in International Security* (SWIIS) y de la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid. Durante años, ha compaginado diversas actividades en el ámbito de las relaciones institucionales con varios trabajos sobre la percepción social ante determinadas estrategias internacionales de comunicación. Es autora de diversas publicaciones sobre esta temática. Su interés por el patrimonio cultural asociado al paisaje, la han llevado a participar en varias investigaciones que ponen en relación al hombre con su territorio. En este sentido, es autora del trabajo: "Las Fuerzas Armadas y la conservación del medio ambiente: el archipiélago de Cabrera". También es coautora de los libros: "Las Tablas y los Ojos del Guadiana: agua, paisaje y gente", "El Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama: cumbres, paisaje y gente" y "El paisaje del Archipiélago de Cabrera: una visión marítima, terrestre y aérea" que recoge la labor de las as Fuerzas Armadas en la conservación geoambiental de este hábitat, complementando en este sentido la investigación y el desarrollo técnico en Ciencias de la Tierra.

**MIGUEL BENEDICTO SOLSONA**

Miguel Benedicto es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciado en Ciencias de la Información y en Ciencias Políticas. Es Secretario General del Movimiento Europeo en España y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Europea. Como periodista colabora en la actualidad con distintos medios, como Canal 24 Horas de TVE, El Confidencial, Te Interesa y Heraldo de Aragón. Es coordinador y autor de varios libros: *Europa 3.0*; *Estados Unidos 3.0.*, o *La mayor operación de solidaridad de la historia*.

**MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA**

María Angustias Caracuel Raya es Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Magíster en Seguridad y Defensa Hemisférica por la Universidad del Salvador de Argentina y Diplomada por la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid, la

Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD) de la Unión Europea, la Escuela de la OTAN de Oberammergau (Alemania) y el Colegio Interamericano de Defensa, con sede en Washington DC, resultando graduada de honor de la 47 promoción.

Actualmente, es miembro del Área de Consejeros del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL) del Ministerio de Defensa, Presidenta fundadora de la Asociación de Diplomados Españoles de Seguridad y Defensa (ADESyD), Directora de *Spanish Women in International Security* (SWIIS), y miembro del Observatorio de la Vida Militar, adscrito a las Cortes Generales, y del Panel Asesor de la Sociedad Civil sobre Mujeres, Paz y Seguridad de la OTAN.

Entre sus publicaciones se encuentran obras sobre la OTAN y la UE, la seguridad euroatlántica y el Mediterráneo, la seguridad hemisférica, la Resolución 1325 de NNUU sobre Mujer, Paz y Seguridad, y Asociacionismo y ciudadanía. Asimismo, es editora de los Boletines Informativos de ADESyD, disponibles en www.adesyd.es.

**GABRIEL CORTINA DE LA CONCHA**

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

**JOSÉ DÍAZ TORIBIO**

José Díaz Toribio es Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Granada, Master 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 menores. 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.

**SILVIA GIL CERDÁ**

Silvia es Comandante de la Guardia Civil, Diplomada en Estado Mayor. Actualmente presta sus servicios en el Gabinete Técnico de la Dirección General de la Guardia Civil. Es Licenciada en Derecho, Máster en Relaciones Internacionales, Máster en Seguridad, Especialista Universitaria en Cooperación y Ayuda Humanitaria, además de haber participado en decenas de acciones formativas a nivel nacional e internacional. De su amplia trayectoria como servidora pública se puede destacar una extensa experiencia internacional como profesora de tráfico de la Policía Palestina, su participación en la misión EUBAM RAFAH y su destino como oficial de enlace de la Guardia Civil en la Escuela de Oficiales de la Gendarmería francesa. Tiene publicados interesantes artículos sobre la perspectiva de género en los conflictos y las misiones de paz.

**ELVIRA SÁNCHEZ MATEOS**

Elvira Sánchez Mateos es profesora de Relaciones Internacionales en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y profesora asociada en la Universitat de Barcelona. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona y Master 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.