Asociación de Diplomad@s Españoles en Seguridad y Defensa

ADESyD

*Si vis pacem et securitatem, defende*

# I CONGRESO ADESyD

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


**Coeditores:**

Dra. María Angustias Caracuel Raya
Dr. José Díaz Toribio
D. Alfredo Crespo Alcázar
Dra. Elvira Sánchez Mateos



**Madrid, 27 de noviembre de 2014**

**ASOCIACIÓN DE DIPLOMADOS ESPAÑOLES EN SEGURIDAD Y DEFENSA**

(ADESyD)

http://www.adesyd.es

**Coeditores:**

Dra. María Angustias Caracuel Raya
Dr. José Díaz Toribio
D. Alfredo Crespo Alcázar
Dra. Elvira Sánchez Mateos

**Federación de Gremios de Editores de España**
ISBN – 10 84-697-2124-0
ISBN – 13 978-84-697-2124-7
Número de Registro: 20153420

**Publicación en PDF**
©ADESyD, 2015
Se autoriza la reproducción, agradeciendo la cita de la fuente

**Redes Sociales:**
@ADESyD2011
@SWIIS2011
Linkedin y Facebook

**Fecha de edición**: mayo de 2015

# 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 doscientas 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 exposiciones realizadas el 27 de noviembre en Madrid durante el "I Congreso ADESyD". En esta edición se ha trabajado para darles cohesión y significado en forma de conclusiones rigurosas y amenas.

**COMITÉ ORGANIZADOR DEL "I CONGRESO ADESyD"**

# ÍNDICE

**PRESENTACIÓN E INAUGURACIÓN** 7

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

Un Congreso necesario, *Dr. José Díaz Toribio* 12

CESEDEN: 50 años de excelencia a disposición de la sociedad española, *Teniente General D. Alfonso de la Rosa Morena* 17

**PANEL I: SEGURIDAD NACIONAL**, coordinado por *Dr. Luis Aparicio Ordás* 19

Síntesis de contenidos del panel 20

Contribución a la Seguridad Nacional de las capacidades ISR (Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento), *GB.EA.D. Miguel Ángel Martín Pérez* 23

Las Fuerzas Armadas y la conservación del medio ambiente: el archipiélago de Cabrera, *Dña. Lourdes Albacete Carreño* 39

La comunicación pública y la Seguridad Nacional, *D. Luis Romero Bartumeus* 59

**PANEL II: SEGURIDAD INTERNACIONAL**, coordinado por *Dra. Elvira Sánchez Mateos* 71

Síntesis de contenidos del panel 72

Similitudes y diferencias entre la piratería en Somalia y en el Golfo de Guinea, *Dr. Fernando Ibáñez Gómez* 74

El conflicto palestino israelí y la seguridad en Oriente Medio, *GD. D. Jesús Argumosa Pila* 93

La ofensiva del Estado Islámico de Irak y Levante (EIIL) en Irak de junio de 2014. Consecuencias para la seguridad internacional, *Dña. Ana Belén Perianes Bermúdez* 114

La acción exterior del Estado como elemento de la Seguridad Nacional, *Cte. IM. D. Samuel Morales Morales* 135

La reserva militar como respuesta a la evolución del entorno estratégico: diferentes interpretaciones dentro de la Alianza Atlántica, *Dr. José Miguel Quesada González* 144

Mujer, Paz y Seguridad: 14º Aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Dña. Alexandra Issacovitch Benegas* 166

**PANEL III: SEGURIDAD PÚBLICA**, coordinado por *Dr. Javier Gil Pérez* 191

Síntesis de contenidos del panel 192

EGLos Sistemas de Información y Comunicación para la seguridad, *D. Luis Montero Portugal* 194

El papel de la Guardia Civil dentro del sistema nacional de Seguridad Pública, *Tcol. GC. D. Manuel López Silvelo* 200

Las redes sociales virtuales y sus riesgos para los ejércitos avanzados, *Dr. Guillem Colom Piella* 209

**PANEL IV: SEGURIDAD PRIVADA**, coordinado por *D. José Ignacio Olmos Casado* 219

Síntesis de contenidos del panel 220

Mirando un poco más lejos: la sinergología®, *D. David Ganuza Madurga* 222

La seguridad privada como actor en la seguridad aeroportuaria, *D. José Villena Romera* 234

**EPÍLOGO** 249

La seguridad y la defensa como punto de encuentro y reflexión, *D. Alfredo Crespo Alcázar* 250

**NOTAS BIOGRÁFICAS DE LOS COORDINADORES** 255

# PRESENTACIÓN E INAUGURACIÓN

**PALABRAS DE BIENVENIDA**

**Dra. María Angustias Caracuel Raya**

Sean mis primeras palabras de agradecimiento, en primer lugar, a la empresa pública Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE) por el apoyo que siempre nos ha mostrado su excelente equipo de profesionales para poder llevar a cabo nuestras actividades en sus instalaciones. En segundo lugar, al Comité Coordinador, especialmente al Dr. José Díaz Toribio, por su excelente labor de coordinación; a Alfredo Crespo, nuestro Vicepresidente Segundo; a Marina Cuní, Vicepresidenta Primera; y a Angel Fonseca, administrador de contenidos de la página web www.adesyd.es.

Pero, sin duda, este acto no hubiera sido posible sin el patrocinio del "Santander Universidades", entidad que siempre creyó en nuestro proyecto y lo apoyó desde su inicio. La presencia de todos Vds. en este acto hoy, 27 de noviembre de 2014, bien merece el esfuerzo realizado. ¡Muchas gracias y sean todos muy bienvenidos!

**¿QUIÉNES SOMOS?**

Nos definimos como una Iniciativa ciudadana de carácter plural, interpartidista e intergeneracional, que trata de poner en valor el conocimiento y las experiencia de nuestros miembros más "Sénior" con la de los "*Junior*", que tratan de abrirse camino en este apasionante mundo de la Seguridad y la Defensa en sus dimensiones nacional e internacional.
Entendemos que compartiendo información y el conocimiento de nuestros miembros podemos contribuir a generar mayor conciencia sobre asuntos relacionados con la Paz, la Seguridad y la Defensa, que es la tríada sobre la que se sustenta nuestro bienestar y, por supuesto, el de otros pueblos.

Para conseguir nuestros objetivos, pensamos que es fundamental fomentar la colaboración público-privada y ciudadana, y generar sinergias con otras instituciones e iniciativas sociales en la promoción de la Paz, la Seguridad y la Defensa.

Así, queremos agradecer el apoyo de las siguientes entidades colaboradoras de este primer Congreso: el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), el Departamento de Seguridad Nacional de Presidencia de Gobierno, el CESEDEN y el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), la Editorial Peldaño y el Grupo ATENEA Seguridad Nacional, organizadoras de Security Forum y HOMSEC, respectivamente, la Asociación Ideas y Debate, la Fundación Fuerzas Armadas y Guardia Civil, el Instituto Superior de Protocolos y Eventos (ISPE), y la Asesoría "Valper Consulting Soluciones Integrales".

**¿POR QUÉ EL I CONGRESO ADESyD?**

Desde el nacimiento de nuestra Asociación en 2011, aspirábamos a celebrar un encuentro, como el que hoy nos reúne a todos, que contase con la participación de distinguidos miembros de nuestro Consejo de Honor y socios, y que estuviera abierto a los ciudadan@s.

Hoy, nos congratulamos de la pertenencia a ADESyD de cada uno de sus 203 miembros y de la asistencia de todas las personas interesadas en nuestros eventos.

Mención especial debo realizar a los moderadores y ponentes, venidos de distintas partes de España, desde Cádiz, Ciudad Real, Málaga, Barcelona, Zaragoza… y otros asistentes de Almería, la Rioja, Salamanca, así como representantes de instituciones españolas, públicas y privadas, y de distintas embajadas.

Celebrando en Madrid nuestro primer Congreso, hemos hecho realidad nuestro compromiso de involucrar a socios de distintas provincias españolas en esta tarea y confiamos seguir celebrando futuras ediciones en otras regiones, si la disponibilidad presupuestaria lo permite.

Permítanme que explique brevemente el tríptico del Congreso, que hemos elaborado. El título es, en realidad, un juego de Palabras: "*Compartiendo (visiones de) Seguridad"*.

En efecto, la seguridad es un concepto multidimensional, que reclama actuación en los campos político, diplomático, jurídico, militar, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de la inteligencia, de los medios de comunicación, y de los ámbitos científico-tecnológico, empresarial, de las administraciones públicas y privadas, y de la sociedad en general.

En este I Congreso ADESyD esperamos que cada uno de nosotros, según nuestra formación, podamos compartir visiones particulares de la seguridad, hasta lograr tener un prisma lo más completo posible de este concepto, entendido de forma integral y transversal y, sobre todo, como un bien público que es tarea de todos preservar.

Desde un punto de vista conceptual y doctrinal, hemos alcanzado importantes hitos, que se reflejan en la selección de fotos del tríptico. Me refiero a la Estrategia de Seguridad Nacional, la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, la Estrategia de Seguridad Marítima y el Primer Informe Anual de Seguridad Nacional. Pero también contamos ya con una Estrategia de Responsabilidad Social de las Empresas, mientras se avanza en el diseño de una Estrategia de Acción Exterior[1], y otras leyes y textos normativos que tienen que ver con la seguridad ciudadana, la seguridad privada y la futura Ley Orgánica de Seguridad Nacional[2].

**¿QUÉ ESPERAMOS DE ESTE PRIMER CONGRESO?**

En primer lugar, nuestra intención es generar debate y reflexiones profundas sobre temas que nos afectan a todos como ciudadan@s. Sin duda, los protagonistas de este I Congreso son Vds.

En segundo lugar, confiamos seguir aunando voluntades en la promoción de nuestros objetivos. ¡Esperamos que, después de este Congreso, podamos contar con más soci@s! Y es que pensamos que el esfuerzo individual siempre contribuye a mejorar el entorno social y, como asociación, queremos promover, sobre la base del esfuerzo colectivo, una cultura de seguridad, como resalta la Estrategia de Seguridad Nacional, logrando una mayor implicación de la sociedad civil en estos temas.

Para todo ello, resulta fundamental ser participativos. Les animamos a que así lo sean en este I Congreso y lo manifiesten a través de las redes sociales con la etiqueta #ICADESyD.

[1] La Estrategia de Acción Exterior fue aprobada en Consejo de Ministros el 26 de diciembre de 2014. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014_ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR.pdf

[2] El Informe del Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional, aprobado en Consejo de Ministros el 16 de enero de 2015, está disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/160115-anteproyleyorg.aspx

Y concluyo. En este Día de Acción de Gracias, queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a la red global *Women in International Security*, de la que forma parte SWIIS (*Spanish Women in International Security*), por la difusión de este evento en EEUU, y muy especialmente a tod@s los que hacéis posible que sigamos trabajando, juntos, en defensa de la Paz y la Seguridad.

*Si vis pacem et securitatem, defende*

Madrid, 27 de noviembre de 2014

# UN CONGRESO NECESARIO

**Dr. José Díaz Toribio**

Con esta presentación buscamos hacer una reflexión tanto del lema del "I CONGRESO ADESyD" como de los motivos que inspiraron su convocatoria y celebración. En estas líneas nos centraremos en exponer la filosofía del encuentro y los resultados obtenidos de acuerdo con la misma.

Desde el principio lo planteamos como una ocasión excelente para reflexionar sobre un contexto de seguridad que se caracteriza por la complejidad de los desafíos que evolucionan ante nosotros, pero al mismo tiempo por la evidencia de que únicamente a través de la cooperación se pueden abordar eficazmente. "Complejidad" y "cooperación" han sido los conceptos claves para quienes elaboramos la convocatoria de esta actividad.

La relación entre estos dos conceptos se concreta en el sentido de que únicamente a través de la cooperación se podrán afrontar desafíos complejos, e igualmente la complejidad de estos mismos determinará las características de las iniciativas de cooperación que se emprendan.

La materialización de nuevas realidades va en dirección paralela al cambio intelectual e institucional que ha experimentado nuestro sistema de seguridad nacional en los últimos años. Hablamos del período que va desde la aparición de la "Estrategia Española de Seguridad" en 2011, a la actualidad. En estos cuatro años se han conformado estructuras nuevas como el Consejo de Seguridad Nacional, se ha revisado el documento del 2011 mediante la "Estrategia de Seguridad Nacional" de 2013 y se han aprobado estrategias sectoriales como la "Estrategia de Seguridad Marítima Nacional" y la "Estrategia de Ciberseguridad Nacional".

Con todo ello se ha intentado abordar en España el tema de la seguridad nacional, introduciendo conceptos más modernos, creando unas estructuras institucionales que los intentaran implementar y, finalmente, potenciando la cualidad de una sociedad más

responsable y concernida por las cuestiones de seguridad[1] (lo que en conjunto llamamos "cultura estratégica" o "cultura de seguridad"[2]). Se ha perseguido una doble finalidad: por un lado, corregir el déficit de interés por estas cuestiones en nuestro país; también, unir fuerzas e ideas para propiciar un incremento de la influencia española a través de aportaciones positivas y constructivas en el ámbito internacional[3].

Como decimos, la idea de la complejidad de nuestro contexto de seguridad está presente en la convocatoria del "I Congreso ADESyD", pero no es sino una constatación de la evolución de una realidad que es así descrita en los principales documentos estratégicos del último lustro. Por esta razón, no deben extrañarnos los contrastes aparentes en la letra de algunas expresiones que encontramos en la Estrategia española, como cuando se dice en su "Estrategia de Seguridad Nacional" que el país tiene una posición geográfica privilegiada pero compleja[4], similar a la que se cita en la del Reino Unido, cuando también se alude al contexto general del país con la frase *"Britain today is both more secure and more vulnerable in most of her long history*"[5]

Los textos estratégicos hablan hoy de cambios rápidos e imprevistos[6], de un mundo multipolar, de un mundo (también) más difícil de gestionar[7], de una coyuntura caracterizada por la incertidumbre donde conviven amenazas nuevas con otras tradicionales[8].

Ante ello existe también la coincidencia intelectual en que únicamente es eficaz la respuesta cooperativa (tanto entre Estados como dentro de ellos). Al respecto parece ser que no hay dudas sobre el fin último de la cooperación[9]. En la Estrategia de seguridad francesa se alude a *"…the vital need for international coordination to respond to them becomes more apparent*

[1] No en vano el título completo de la estrategia de seguridad nacional del 2013 es "*Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*".
[2] En los términos expresados por la "Estrategia de Seguridad Nacional" esto significa colaborar con una sociedad que es cada vez más responsable, promover la participación y buscar consensos. La "Estrategia de Seguridad Nacional" fija incluso el fomento de la cultura estratégica como una de sus líneas de acción estratégica (página 7). La "Estrategia de Ciberseguridad Nacional" habla incluso en su página 4 de la importancia de que la población sea consciente de los riesgos.
[3] Así es como interpretamos el último párrafo de la página 12 de la "Estrategia de Seguridad Nacional".
[4] En la introducción firmada por el propio presidente del gobierno.
[5] HM GOVERNMENT: "*A strong Britain in an age of uncertainty: The Nacional Security Strategy*". Londres, 2010.
[6] En el caso de Francia se dice en concreto que el contexto es volátil, nos referimos a la última revisión de su Estrategia de seguridad nacional: "*French Withe Paper: Defence and nacional Security 2013*".
[7] "Estrategia de Seguridad Nacional", pág. 10.
[8] A este respecto, y dada la proliferación, en la literatura actual, de análisis sobre nuevas amenazas y riesgos, la estrategia de seguridad francesa recuerda que persisten otras de carácter más clásico o tradicional.
[9] Otra cosa es que se comparta también la idea sobre las características de esa cooperación necesaria o cómo deba organizarse. Conscientes de ello, los estados se afanan por retener capacidades propias, como explícitamente declara la estrategia francesa, lo que contribuye a incrementar la complejidad del contexto.

*every day*"[10], paralelamente la "Estrategia de Seguridad Nacional" advierte de que únicamente a través de la cooperación se pueden ofrecer soluciones globales[11]. Hay una relación evidente entre la idea de un contexto complejo, de una seguridad interconectada, en otras palabras, y la de cooperar para convertir la complejidad en oportunidad. Debemos añadir a este análisis la incertidumbre económica que afecta al sector de la defensa derivada de las restricciones fiscales, y que, por ende, nos obliga a propiciar más la cooperación[12].

La idea de la complejidad, que sucintamente hemos entresacado de algunos textos estratégicos, explica además la dificultad de predecir tendencias, aunque contemos hoy con más información que nunca antes en la historia[13]. De hecho, al ser la seguridad hoy una tarea nunca acabada[14], destaca la importancia de compartir visiones de seguridad, lo que vendría a ser el primer paso hacia la cooperación necesaria a la que se ha aludido.

Esta es la motivación con que hemos trabajado en este "I Congreso ADESyD": entender mejor el contexto de cambios en el que vivimos para, a través de esta comprensión, propiciar una mayor y mejor cooperación mediante el intercambio de visiones diferentes.

A través de las ponencias presentadas tuvimos ocasión de entender mejor la "complejidad" de nuestro contexto de seguridad. Esta publicación ofrece la oportunidad de dar a conocer el contenido de las mismas. Creemos que, en conjunto, muestran una fotografía diversa y amplia del presente y, algo que es muy importante, son fruto de una actitud generosa con la que se construye la cooperación de la que hemos hablado.

---

[10] "*French White Paper*". Pag. 7.

[11] También en las estrategias parciales españolas se apela a dicha cooperación, por ejemplo, en la "Estrategia de Seguridad Marítima Nacional" se dice expresamente que la adopción de un enfoque integral que potencie la acción coordinada y cooperativa (en este caso entre administraciones) es la base de la primera línea de actuación estratégica en este campo.

[12] Este enfoque es especialmente evidente en la última revisión de la defensa publicada en Estados Unidos en la que se intenta adaptar la realidad de una defensa que cuenta con menos recursos financieros a un contexto estratégico que evoluciona rápidamente. Esto implica numerosas "*rebalancing*", o en términos exactos, reequilibrios de múltiples tipos. Todo ello se encuentra en el documento, "*Quadrennial Defense Review 2014*" elaborado por el Departamento de Defensa.

[13] Así lo expresa la "Quadrennial Defense Review 2014"

[14] La Estrategia de Seguridad Británica dice exactamente "….*the task of protecting our security is never complete in an age of incertainty*…." Pag. 6.

El lector seguirá la interpretación que entienda más acorde con sus intereses, pero proponemos una lectura de esta obra en clave de dar contenido al concepto de "complejidad", que según nuestro criterio se caracteriza por:

• Una revolución tecnológica acelerada en las diferentes dimensiones de la defensa, como bien queda plasmada en la ponencia del General Miguel Ángel Martín Pérez sobre sistemas ISR, y en el campo de la seguridad pública, a tenor de lo cual será útil el texto propuesto por Luis Montero sobre los sistemas de información y comunicaciones para la seguridad.

• La ampliación del concepto de seguridad y de las demandas de las sociedades desarrolladas, como explica Lourdes Albacete al hablar de las Fuerzas Armadas y la conservación medioambiental.

• La dificultad de transmitir o comunicar valores, acciones, conceptos y proyectos en un mundo donde hay tanta abundancia de mensajes, a veces contradictorios. De ello trata el texto de Luis Romero sobre comunicación pública y seguridad nacional.

• El desarrollo de amenazas nuevas ligadas a conflictos regionales o locales, como muy bien detalla Fernando Ibáñez al hablar de la piratería en Somalia y en el Golfo de Guinea.

• La disolución de sistemas de seguridad regionales creados por las potencias occidentales en el pasado; vemos cómo se desdibujan las fronteras trazadas en Oriente Medio y los efectos que tiene ello sobre la seguridad internacional (también como síntoma de multipolaridad). Las ponencias de Jesús Argumosa sobre el conflicto palestino-israelí y la de Ana Belén Perianes sobre la ofensiva de ISIL en Irak son testimonio de ello.

• Además, se enriquece la percepción que tenemos de los conflictos y de las amenazas; las sociedades actuales piden que el concepto de seguridad vaya más allá de la protección del territorio y del Estado y que se aborden los problemas de seguridad desde enfoques más integrales. Alexandra Issacovitch, en línea con ello, explica lo que ha significa en estos últimos catorce años la Resolución del Consejo de Seguridad de NNUU sobre "Mujer, Paz y Seguridad".

• La conformación de nuevas amenazas para la seguridad de los ciudadanos, principalmente la ciberseguridad, cuyas implicaciones y materializaciones actuales quedan bien reflejadas en la ponencia de Guillem Colom sobre las redes sociales y la seguridad.

• La difuminación de la tradicional división entre seguridad pública y privada, que nos conduce a una necesaria cooperación entre estas dos áreas de trabajo. El texto de José Villena destaca el papel de la seguridad privada en el área de la seguridad aeroportuaria.

• La racionalización de los recursos disponibles por los Estados con el fin de acomodarse a una competencia internacional cada vez más intensa. Como ejemplo de ello José Miguel Quesada explica en su texto las diferentes interpretaciones que se hace dentro de la Alianza Atlántica de

la reserva militar, y Samuel Morales ilustra cómo la acción exterior del Estado es un elemento básico de la seguridad nacional.

Este "I Congreso ADESyD" ha sido el medio que tiene nuestra asociación de convencer de la necesidad de comprender la complejidad y de la utilidad de cooperar para ser parte de su evolución. Como bien se sentencia en algunos documentos estratégicos, hoy la seguridad no se define en términos geográficos[15], pero, dado que no hay unanimidad en la interpretación de cuanto sucede ni en el significado de la cooperación, es importante "compartir visiones de seguridad". El sentido de la responsabilidad y el trabajo desarrollado por nuestros ponentes es lo que ahora nos permite ofrecer una visión avanzada y desde múltiples perspectivas de las cuestiones claves para entender el presente de nuestro contexto de seguridad.

[15] German Ministry of Defence, "*Defence Policy Guidelines*", Berlin, mayo de 2011.

## CESEDEN: 50 AÑOS DE EXCELENCIA A DISPOSICIÓN DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

**Por Alfonso de la Rosa Morena**

La celebración durante el año 2014 del cincuentenario de su fundación es un hito para una institución como el CESEDEN, que suma ya una experiencia histórica de servicio a la sociedad española que desea poner en perspectiva de futuro. Durante este medio siglo ha sabido absorber los cambios que se han producido en su entorno, pero también ha ayudado a gestar otros. En el campo de la defensa, y como pocos, el CESEDEN ha sido sujeto activo y pasivo de nuestra historia, ha mantenido un diálogo vivo con la sociedad, lo que le anima a seguir trabajando con la misma energía con que lo ha hecho hasta ahora.

La búsqueda de la excelencia ha sido una constante intelectual en la mente de todos sus directores, concepto que tiene que ver, como expresa el Ministro de Defensa, Pedro Morenés, con la bien ganada identificación entre esta institución y la modernización de las Fuerzas Armadas españolas. Pero en estas pocas líneas me gustaría darle contenido a esta idea y relacionarla con este "I Congreso ADESyD", con quien hemos colaborado gustosamente, y de cuyo Consejo de Honor me digno ser miembro.

La máxima preocupación de los fundadores del CESEDEN era adaptar las fuerzas armadas españolas al futuro, basando esta ambición en los principios de la racionalización de recursos, mejora de la eficacia, y algo que explica nuestra participación en una actividad como ésta, la conexión con la sociedad civil buscando su implicación en la defensa nacional. En esos primeros momentos se trabajó intensamente en la unificación de las bases doctrinales de nuestra defensa y en la compenetración de los Ejércitos y Armada a través de programas de investigación y formación que han sido un sello de la casa y que han tenido influencia importante en las reestructuraciones de la defensa llevadas a cabo desde entonces.

Hoy el CESEDEN se define como un centro militar docente conjunto encargado, de acuerdo con nuestro sistema jurídico, de los altos estudios de la defensa nacional. Resumiría sintéticamente el núcleo de su actividad en la terna de conceptos: formación, investigación y difusión. La orientación en los mismos ya estaba en sus orígenes, pero el desarrollo seguido hasta ahora nos permite situarnos en una posición de vanguardia tanto a nivel militar como civil, a escala

nacional y europea. En el campo de la formación, el CESEDEN sigue preparando como siempre a los líderes de las Fuerzas Armadas, pero su oferta educativa y divulgativa es más diversa y extensa a través de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. La investigación de calidad en la que se involucra actualmente ocupa posiciones punteras en análisis de capacidades, estudios geoestratégicos, definición doctrinal y, por supuesto, historia militar. Para ello contamos con el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y la Comisión Española de Historia Militar (CEHISMI).

Pero quería dedicar los últimos párrafos al tercero de los pilares en que he sintetizado el trabajo del CESEDEN, la difusión o "cultura de seguridad y defensa". Como hemos visto, ya en su origen fue parte de su razón de ser el afán por conectar la sociedad española, que se modernizaba y cambiaba rápidamente, con la defensa nacional y sus Fuerzas Armadas. Hoy este objetivo adquiere mayor relevancia tras la aprobación en 2013 de la "Estrategia de Seguridad Nacional", donde se asevera que es precisa la implicación de la sociedad para combatir las amenazas y contrarrestar los riesgos que se manifiestan a nuestra seguridad.

El CESEDEN, dada su historia, es un centro especialmente adaptado a un concepto ampliado de seguridad y obra, por tanto, en consecuencia. En el "I Congreso ADESyD", y muy especialmente en el espíritu que irradia esta iniciativa, nos acogemos a nuestro interés fundacional por implicar a la sociedad española en su conjunto en cuestiones de defensa, y también a la invitación que recibimos de su lema para compartir visiones de seguridad. Para nosotros es una puerta que abrimos para mostrarnos y una puerta que se nos abre para estar en contacto con la sociedad. Deseamos además que esta iniciativa se prolongue en el tiempo de manera que sea instrumento de difusión de la cultura de seguridad y defensa, pero que sirva por extensión al desarrollo de nuestros objetivos formativos y científicos.

# PANEL I: SEGURIDAD NACIONAL

**Coordinado por Dr. Luis Aparicio Ordás**

**SÍNTESIS DE CONTENIDOS DEL PANEL**

La seguridad ha sido tradicionalmente relacionada con la defensa del territorio, pero el concepto de seguridad debe ser considerado desde un punto de vista multidimensional donde diversas disciplinas actúan de una manera interdependiente y con múltiples dimensiones.

Cuando hablamos de Seguridad Nacional podemos hablar de esa medida del nivel de paz, de integración, de derechos y de bienestar de una comunidad nacional en un momento dado que garantiza la propia supervivencia del Estado, el libre ejercicio de los derechos y libertades y el bienestar de sus ciudadanos. Así mismo, parte integral de la seguridad nacional es ese grado de solidaridad de una nación para con sus socios y aliados, con los que compartimos una comunidad de valores e intereses.

El concepto de seguridad en el siglo XXI debe ser amplio y dinámico, para cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, que son variables según las rápidas evoluciones del entorno estratégico y abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas.

Por tanto, Seguridad Nacional como servicio público objeto de una política de Estado, como la política dirigida a proteger, garantizar y ofrecer una contribución externa a nuestros socios y aliados.

Como destacaba hace unos meses el General García Servert, "*toda Estrategia española de Seguridad que no sea capaz de poner en marcha mecanismos efectivos de unidad de acción en el Estado, o que se aparte de la vía europea o, peor aún, que no implique a la mayoría de nuestros conciudadanos, será papel mojado"*.

La Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013, sus objetivos específicos, sus ámbitos de actuación y esa correlación con las amenazas y riesgos, identificados en dicha estrategia, se vienen desarrollando actualmente y serán en el futuro objeto de análisis y aplicación.

El concepto de Seguridad Nacional debe abrir un espacio de reflexión y análisis desde un punto de vista multidimensional donde diversas disciplinas actúan de una manera interdependiente.

Nuevos riesgos y amenazas que afrontar surgen en el horizonte, riesgos y amenazas de naturaleza transnacional que se retroalimentan e interactúan potenciando su peligrosidad.

Hablamos de riesgos y amenazas: conflictos armados, terrorismo, ciberamenazas, crimen organizado, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, flujos migratorios irregulares, espionaje, emergencias y catástrofes, vulnerabilidad del espacio marítimo, vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y de los servicios esenciales; pero no debemos olvidar los "potenciadores de riesgo", es decir, aquellas situaciones o actividades que si bien, en determinadas circunstancias. pueden incrementar los riesgos que tiene la seguridad nacional, en otras ocasiones pueden ser limitadores del riesgo.

La Estrategia de Seguridad Nacional indica que, junto a los riesgos y amenazas, "*conviven en el escenario internacional otros factores potenciadores que pueden generar nuevos riesgos o amenazas o multiplicar y agravar efectos"*; así, la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos, el cambio climático, la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías son algunos de esos factores.

Hay que tener muy en cuenta que el cambio climático es el gran desafío ambiental y socioeconómico del siglo XXI y va a suponer uno de los grandes retos para la seguridad, como la escasez de agua potable, el incremento de la competencia por los recursos energéticos y el aumento de las catástrofes naturales, cambios ambientales que agravarán las presiones migratorias agudizando tensiones en las zonas de tránsito y de destino.

Es importante remarcar el valor de la protección de los espacios aéreos. La importancia de los avances cibernéticos aeroespaciales, que precisa de un coste enorme, es esencial para la seguridad de un país; es preciso así abrir una reflexión sobre la importancia en la protección de los espacios, analizar los medios espaciales y las amenazas de naves no tripuladas, por lo que se precisa una Estrategia de Seguridad Aeroespacial.

Uno de los potenciadores de riesgo es el cambio climático, ese gran desafío ambiental y socioeconómico del siglo XXI. Nuestras Fuerzas armadas han asumido, y así es importante destacar, un compromiso respecto al medio ambiente. En este sentido, las Fuerzas Armadas asumen como un objetivo más la concienciación de la protección del medio ambiente.

Alrededor de 150.000 hectáreas son propiedad del Ministerio de Defensa, que ha apostado decididamente por la conservación y mejora del mismo, adoptando las medidas tendentes a la protección de ese patrimonio, situándose en la vanguardia de la protección de la Naturaleza en nuestro país.

Por último, la comunicación es fundamental para explicar e implicar a toda la sociedad en su conjunto en la defensa de su país. La estrategia de comunicación requiere de una planificación a largo plazo, es un elemento transversal. Los poderes públicos implicados deben explicar la importancia de los riesgos y amenazas a los que se puede enfrentar la sociedad. Sólo mediante la información se podrá implicar a la sociedad en trabajar por la seguridad y la defensa de su país. Se debe perder el miedo a comunicar la Estrategia de Seguridad Nacional.

# CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD NACIONAL DE LAS CAPACIDADES ISR (INTELIGENCIA, VIGILANCIA Y RECONOCIMIENTO)

**Miguel Ángel Martín Pérez**

## NOTA BIOGRÁFICA

General de Brigada de la 33ª Promoción del Ejército del Aire. Piloto de Caza y Ataque (material F-5 y F-18, principalmente). Número 1 del 54º Curso de Estado Mayor. Licenciado en Derecho por la UNED (1999-2004). Distintivo Permanente de profesorado. Titulado de ciclo superior en inglés, francés y alemán por la Escuela Oficial de Idiomas de Badajoz. Niveles OTAN permanentes SLP (Standard Language Proficiency Levels) 4.3.4.3 en inglés; 4.4.4.4 en francés y 4.3.3.4 en alemán. Destinos más significativos (orden cronológico): Ala nº 21; Ala nº 15;Ala nº 23; Jefe del Destacamento de Control Aerotáctico del EA en Bosnia-Herzegovina; Estado Mayor del Aire (División de Operaciones); profesor de intercambio en la Academia de Oficiales de la Luftwaffe (Alemania); agregado Aéreo en las Embajadas de España en Alemania, Austria y Suiza; consejero en el Gabinete Técnico del Ministro/a de Defensa (2004-08); Jefe de la Sección de Planes y Operaciones del Estado Mayor del Mando Aéreo de Combate y Jefe del Ala nº 12; Asesor del JEMA y, actualmente, Jefe de la División de Planes del EA.
Nació en Madrid el 25 de enero de 1959, está casado y tiene dos hijos.

**INTRODUCCIÓN**

Los límites entre Seguridad y Defensa son cada vez más difusos. Especialmente en cuanto al control de espacios terrestres, marítimos y aéreos de responsabilidad e interés nacional, donde saber lo que sucede en tiempo real, ya sea en paz o en guerra, es imprescindible para la toma de decisiones, tanto a nivel estratégico (político) como operacional (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Fuerzas Armadas). Esta imbricación continua entre Seguridad y Defensa resulta más que evidente si se analizan los riesgos y amenazas.

Los sistemas que conforman la capacidad aeroespacial ISR (Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento) han experimentado un gran desarrollo tecnológico que -unido a su gran cobertura, permanencia y a la transmisión de la información en tiempo real, así como su integración en red con otros medios y sus centros de control - se consolidan como los ojos imprescindibles para garantizar la seguridad y defensa de los espacios, al permitir la toma de decisiones con un conocimiento adecuado y actualizado de la situación.

Por otra parte, la exigida eficiencia en la gestión de los escasos recursos humanos y materiales disponibles para garantizar la seguridad del Estado aconseja compartir estas capacidades, fundamentalmente en medios aéreos y espaciales, en busca de un operador único y de una explotación común.

**SEGURIDAD Y DEFENSA**

De una concepción en la que la Seguridad y la Defensa eran áreas bien diferenciadas se ha evolucionado hacia un concepto de Seguridad que engloba totalmente al de Defensa. Ésta tendrá una importancia y protagonismo mayor o menor en la Seguridad general según el grado de crisis que se viva, hasta llegar el caso extremo de una guerra que afectara a todos los estamentos de la Nación y donde entonces el concepto de Defensa igualase en alcance al de la propia Seguridad. En cualquier caso, mientras no llegue ese caso extremo, además de estar subsumida una en otra, los límites entre ambas son cada vez más difusos.

La actual Estrategia de Seguridad Nacional 2013 (ESN 2013) establece que "*la Seguridad Nacional es la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a*

*contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos*"[1] y que "*el concepto de seguridad en el siglo XXI debe ser amplio y dinámico, para cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, que son variables según las rápidas evoluciones del entorno estratégico y abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas*"[2].

Por otro lado, por Defensa Nacional se podría entender *"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; teniendo por finalidad 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 la Constitución"*. Al menos es así como legislativamente llegó a definirse, mediante el artículo segundo de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, ahora derogada.

La creación del Consejo de Seguridad Nacional, donde las Fuerzas Armadas están representadas en la figura del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, supone un paso adelante en la imbricación entre Seguridad y Defensa. Además, la futura Ley Orgánica de Seguridad Nacional que deberá elaborarse tras la promulgación de la ESN 2013, con toda seguridad dará mayor cobertura a esta acción integral del Estado en materia de Seguridad y, por ende, de Defensa.

Este concepto, basado en la coexistencia entre Seguridad y Defensa, por el cual el Estado regula todas las herramientas de que dispone, empleando la más idónea en cada momento y circunstancia, encuentra en las capacidades aeroespaciales de las Fuerzas Armadas un elemento clave en la Seguridad Nacional. Esto es particularmente cierto en el caso de las capacidades ISR, que satisfacen necesidades que no son exclusivas del ámbito de la Defensa, sino que son perfectamente aplicables al ámbito de la Seguridad, tal y como se desarrolla en el resto de este documento.

[1] ESN 2013, p.1.
[2] Ibídem, p.6.

**RIESGOS Y AMENAZAS**

Analizando los riesgos y amenazas, tanto en paz como en guerra, se entiende mejor la imbricación existente entre Seguridad y Defensa, pues los fines, capacidades y medios, en ambos casos, son convergentes tanto en prevención como en resolución.

Los riesgos y amenazas a los que se enfrenta España están recogidos en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 e, incluso en mayor profundidad, en su antecesora, la Estrategia Española de Seguridad de 2011 ya que, además, contemplaba sus potenciadores de forma exhaustiva.

Estos riesgos y amenazas son: los conflictos armados, el terrorismo, las ciberamenazas, el crimen organizado, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, los flujos migratorios irregulares, el espionaje, las emergencias y catástrofes, la vulnerabilidad del espacio marítimo y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y de los servicios esenciales.

Llama la atención que, habiendo cambiado el concepto de seguridad tras los ataques a Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001 (11S), no se contemple como riesgo la vulnerabilidad del espacio aéreo y, sin embargo, sí del marítimo. Si a lo anterior añadimos la proliferación de aeronaves tripuladas remotamente (*RPA, Remotely Piloted Aircraft*) que pueden ser utilizadas para perpetrar acciones terroristas y/o ser empleadas como vectores de lanzamiento de agentes o sustancias peligrosas, resulta un olvido difícil de entender.

Tampoco se mencionan los riesgos derivados de la extraordinaria dependencia, tanto en el ámbito civil como en el militar, que actualmente se tiene de las capacidades espaciales. Son numerosos los servicios que se hacen posible a través de medios espaciales: comunicaciones, predicción meteorológica, posicionamiento, observación de la tierra,.... lo cual convierte a los sistemas espaciales en plataformas cada vez más vitales para la seguridad civil y militar. Las principales amenazas para las mencionadas capacidades espaciales, que habría que añadir también a la ESN 2013, son: la basura espacial, las tormentas solares y los meteoritos.

Pues bien, en la inmensa mayoría de todos estos riesgos, las Fuerzas Armadas, y en concreto el Ejército del Aire, tienen un rol de actuación importante. Veamos a continuación los riesgos que contempla la ESN 2013, a los que más pueden contribuir especialmente las capacidades ISR.

**Conflictos armados**

Los cambios en la situación geoestratégica actual, la naturaleza asimétrica de los nuevos conflictos y el desarrollo tecnológico han provocado un cambio en el modo de realizar las operaciones militares. El empleo de las Fuerzas Armadas, con un carácter eminentemente conjunto, busca producir los efectos deseados con la mínima destrucción y daños colaterales, reduciendo las bajas propias y sustituyendo, en gran medida, la fuerza militar por avanzadas tecnologías que hagan innecesario el despliegue de grandes contingentes.

Este "nuevo" poder militar requiere disponer de información actualizada en tiempo real, tanto en lo que se refiere a la situación e intenciones del enemigo como en cuanto al despliegue y capacidades propias. La tecnología permite ya tener los medios para alcanzar la superioridad en la decisión, lo cual requiere un completo dominio de la información.

Los últimos conflictos armados en los que España y sus aliados se han visto involucrados tienen un marcado acento aéreo. Ha de entenderse en su sentido más genérico de "poder aéreo", y no solamente como "Fuerza Aérea o Ejército del Aire", pues muchas aeronaves y misiles son operados por otros servicios (Fuerzas Terrestres o Marítimas). Así, por ejemplo, la decisión internacional de luchar contra el "Estado Islámico" ha sido tomada con la condición de operar desde el aire, sin poner tropas en el terreno. También fue así acordado en Libia y, recientemente, en el caso de Ucrania, donde el reforzamiento de la vigilancia y control del espacio aéreo báltico cobra una enorme relevancia. La baja huella logística y la ausencia de "*foot print*" se han convertido en perentorias necesidades para las Fuerzas Armadas occidentales, escenario que necesita de las capacidades ISR aeroespaciales para proporcionar información que, en muchas circunstancias, no se puede obtener por medios o personal en el terreno.

**Terrorismo, crimen organizado, flujos migratorios irregulares, proliferación de armas de destrucción masiva y vulnerabilidad del espacio marítimo**

El panorama actual, en pleno siglo XXI, muestra un terrorismo global o, cuando menos, internacionalizado. La era de los grupos terroristas locales, intra-fronteras, parece no ser ya una amenaza principal. La interactuación y retroalimentación de las amenazas actuales, como son el terrorismo y el crimen organizado, se ha visto demostrada en el Norte de África, donde

las redes criminales, de amplio carácter transnacional, interactúan con las redes terroristas yihadistas, dándose apoyo y cobijo mutuo en unos espacios vacíos, propios de estados fallidos incapaces de controlar su territorio. Asimismo, estos fenómenos implican otros, como los flujos migratorios masivos e incontrolados, que producen condensación de población en campamentos de ayuda humanitaria o que tratan de atravesar fronteras, que, a su vez, son campo de cosecha para la captación de nuevos terroristas.

Además, la ya consabida posibilidad de que pudiera proveerse de un arma de destrucción masiva a un grupo terrorista se convierte en la amenaza más peligrosa para la Seguridad Nacional. Por ello, el control sobre los elementos, nucleares, bacteriológicos, químicos o radiológicos que pudieran requerirse para la fabricación u obtención de bombas *sucias* o de otra índole debe de ser una premisa de actuación del Estado.

Las redes de crimen organizado, que explotan los desplazamientos migratorios, trafican con materiales prohibidos susceptibles de usarse para la construcción de armas de destrucción masiva, amparados por grupos terroristas que buscan espacios perdidos, tanto en tierra como en el aire o la mar; por ello, la vigilancia de las rutas comerciales es una prioridad de la Seguridad Nacional.

Existe, además, una serie de amenazas concretas, derivadas de las anteriores, que se producen hoy en día profusamente; ejemplo de ello es la toma de rehenes nacionales en el extranjero. El secuestro de ciudadanos españoles fuera del territorio nacional, que por su entidad y/o complejidad aconsejen una intervención militar para su rescate, serán operaciones ejecutadas por unidades de operaciones especiales que actúen como parte de una Fuerza Operativa que, a su vez, precisará de otras capacidades complementarias, distintas de éstas, como las propias del poder aéreo y, en concreto, de las de ISR, imprescindibles para detectar y localizar a estos rehenes y al enemigo que los mantiene secuestrados.

Así pues, las capacidades de Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (ISR) suponen una herramienta extremadamente útil para el Estado en la neutralización de todas estas amenazas, garantizando una respuesta directa, rápida y contundente.

**La vulnerabilidad energética, las emergencias y catástrofes y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y de los servicios esenciales**

En el normal y correcto funcionamiento de la Nación, de los servicios básicos que permiten la actividad diaria de los españoles, las Fuerzas Armadas, como vienen demostrando desde hace muchos años, son un elemento esencial en la intervención en emergencias y en la protección especial de infraestructuras o bienes críticos en determinadas ocasiones y eventos.

Todas las amenazas mencionadas requieren fundamentalmente el control de los espacios terrestres, marítimos, aeroespaciales y cibernéticos, por medio de actuaciones con características comunes, como son su globalidad e interconexión en tiempo real. Atributos que encuentran en el poder aeroespacial su natural entorno y condición, y en la capacidad ISR su principal herramienta.

Como se ha expuesto anteriormente, existen también otros riegos no contemplados en la ESN 2013 que tienen que ver con la vigilancia y control aeroespacial, pero que no se tratan en profundidad, al ser la contribución de los medios ISR muy limitada en este campo. Por ejemplo, los que amenazan a las capacidades que se obtienen a través del espacio que, aunque distantes, son completamente reales y condicionan su explotación. Su protección precisa de medios de vigilancia desde la tierra (radares y telescopios), medios que "miran hacia arriba", mientras que los de ISR propiamente dichos, miran hacia abajo. La vulnerabilidad del espacio aéreo en sí es un evidente riesgo tras el 11S, que mostró la viabilidad de empleo de aeronaves tripuladas directa o remotamente para cometer atentados, con personal civil a bordo o no. Además, el gran espacio a controlar y la situación estratégica española en cuanto a vías de comunicación aéreas, junto con el gran desarrollo en cantidad y altas prestaciones de aeronaves, tripuladas o no, dificultarán enormemente la vigilancia, el control y la defensa del espacio aéreo, misión principal del Ejército del Aire.

**CARACTERÍSTICAS DEL PODER AEROESPACIAL Y DE LOS MEDIOS ISR**

El poder aeroespacial posee unas características muy específicas. Se comentan a continuación las que se dan en mayor medida en las capacidades ISR:

**Permanencia / Persistencia.**

Los sistemas basados en el espacio pueden permanecer en el mismo durante un largo período de tiempo (años) sin necesidad de apoyos aunque, por otro lado, conviene señalar que, con la excepción de determinadas órbitas geoestacionarias, es limitada la capacidad de un satélite para proporcionar apoyo continuo a una región de interés.

Por ello, los RPAs (*Remotely Piloted Aircraft)* se consideran un elemento complementario imprescindible. En su caso, es su persistencia la que les caracteriza; término que no debe ser confundido con autonomía, que se entiende como el tiempo que una aeronave es capaz de mantenerse en el aire de forma autónoma. Persistencia se refiere a la tenacidad en el propósito y efectos de la misión. En este sentido, podremos enfrentarnos persistentemente a, por ejemplo, grupos insurgentes por largos períodos de tiempo sin necesidad de implicar enormes recursos. La larga guerra contra el terrorismo global, que no es sino un tipo de conflicto persistente, puede ser afrontada mediante el empleo de RPAs, que proporcionan efectos persistentes contra un enemigo persistente.

Lo mismo puede decirse en la lucha contra el crimen organizado o el control de los flujos migratorios irregulares. En este sentido, ha sido su gran capacidad de persistencia, unida a su adaptabilidad a las misiones difíciles, lo que ha hecho a los RPAs merecedores de un papel primordial en las operaciones modernas. Conviene recordar que, para alcanzar este dominio, es necesario disponer del número, capacidad y permanencia de los sensores adecuados, así como de la conectividad entre ellos y de los centros de fusión y de mando y control correspondientes.

**Alcance / Cobertura global.**

Los sistemas y sensores espaciales pueden llegar a cubrir toda la superficie terrestre sin tener restricciones en su alcance, ni derivadas de accidentes geográficos o condiciones meteorológicas. Por otro lado, como ya hemos comentado, un único satélite puede permanecer un tiempo limitado sobre un determinado objetivo; con una constelación de satélites correctamente configurada se podría mantener la vigilancia y el acceso continuado a información de cualquier punto de la superficie terrestre. Los RPAs son un medio complementario para cubrir esta carencia.

**Penetración / Legalidad.**

Los satélites no tienen limitaciones fronterizas ni por los accidentes del terreno. Al moverse en una situación legal conocida como "*Global Common*", pueden sobrevolar y cruzar fronteras sin con ello infringir ninguna normativa internacional. También se da parcialmente este principio en los sistemas aéreos, si son capaces de obtener información a distancia, sin sobrevolar los espacios aéreos no permitidos.

**Precisión.**

Los sistemas aeroespaciales permiten llevar a cabo todo tipo de operaciones con una gran exactitud, no exclusivamente por la precisión debida a la navegación satelital, como el GPS: las resoluciones de las imágenes, ya sean obtenidas por sensores ópticos, infrarrojos o radáricos, son inferiores a un metro.

Un claro ejemplo de cómo se mejora la precisión de un sistema de armas con capacidades que se obtienen vía satélite lo tenemos en uno de los misiles con los que cuenta el Ejército del Aire, el misil de crucero de largo alcance Taurus (aire-superficie), cuya navegación es triple: por GPS, por navegación inercial y por la comparación de imágenes satelitales grabadas con las que se obtienen durante el mismo vuelo del misil.

Los RPAs, dadas sus alturas de operación, ofrecen todavía una mejor calidad de imágenes para la identificación, así como la detección de vehículos o aeronaves en movimiento a baja velocidad.

**Flexibilidad.**

Los medios espaciales tienen una flexibilidad limitada, en cuanto que pueden ser utilizados para distintas necesidades mediante la reprogramación de satélites, pero ello reduce su vida operativa. En los medios aéreos, sin embargo, es una de sus características más destacadas, al poder elegir su carga de pago (sensores) y ruta en relación a los objetivos de la misión.

**Discreción.**

Se puede hablar de relativa furtividad de los sistemas aeroespaciales; por ello, son cada vez más los Estados que tratan de mejorar su capacidad de "*Space Situational Awareness*", implementando nuevos programas con medios específicos de detección e identificación.

**Baja vulnerabilidad.**

Aunque las instalaciones terrestres sí son vulnerables, los sistemas espaciales son relativamente invulnerables, ya que son pocos los países con armamento anti-satélite (en el año 2007 China destruyó un satélite meteorológico propio como prueba de su armamento anti satélite y dos años después, EE.UU. destruyó también un satélite meteorológico propio con la excusa de que estaba perdiendo altura y se había perdido el control del mismo). Por otro lado, los medios ISR pueden tener una gran vulnerabilidad a las ciberamenazas en caso de no disponer de la protección adecuada que les permita operar con seguridad, al depender de enlaces de comunicación continuos para su operación normal.

**VOCACIÓN DEL EJÉRCITO DEL AIRE EN EL EMPLEO DE CAPACIDADES ISR**

Los medios ISR aeroespaciales más significativos son, pues, los ya mencionados: RPAs y satélites, los cuales disponen de características que permiten cubrir necesidades de uso dual, civil y militar.

Los RPAs, gracias a la ausencia de tripulantes a bordo, pueden ejecutar tareas en entornos contaminados por agentes químicos, biológicos o radioactivos o, simplemente, de alta amenaza, en los que la actuación de aeronaves tripuladas podría resultar imposible o poco conveniente. Los rápidos avances tecnológicos en el campo de las aeronaves no tripuladas permiten plantearse el empleo de los RPAs en prácticamente todas las áreas en las que hasta la fecha han operado aeronaves con tripulación a bordo y con una permanencia en constante aumento, tanto en operaciones militares como en misiones propias de la acción del Estado.
Es por ello que el Ejército del Aire viene realizando acciones e iniciativas para posibilitar el empleo de los RPAs desde territorio nacional. En concreto, el ámbito de actuación del EA se ha centrado en la generación de normativa de operación y cualificación de operadores. El inicio de los pasos dados, encaminados a la regularización de la operación y formación, viene determinado por la modificación del Reglamento de Circulación Aérea Operativa (RCAO) con

fecha 20 de mayo de 2010 y la publicación de órdenes ministeriales que regulan la concesión de licencias de operador.

Por primera vez, se incorporan al Reglamento mencionado los conceptos de Vehículo/Sistema Aéreo no Tripulado (UAV/UAS), denominaciones ya en desuso en favor del acrónimo RPA, y se asigna al Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire (JEMA), como Autoridad Militar Competente, la autorización de las operaciones de los RPAs militares en el ámbito del Ministerio de Defensa dentro de espacios aéreos segregados (no de uso compartido con aviación civil). A su vez, se responsabiliza a esta Autoridad del establecimiento de autorizaciones, requisitos y competencias del personal y equipos necesarios para la operación segura dentro del espacio de soberanía y responsabilidad nacional, tanto de los propios como de los demás usuarios del espacio aéreo, incluidas aquellas personas y bienes sobrevolados. Sólo de esta forma podrán estos medios RPAs ser empleados en cometidos directamente relacionados con la Seguridad y no sólo con la Defensa.

Una vez que la operación es factible, los esfuerzos del Ejército del Aire se han centrado en identificar la plataforma RPA que sea capaz de proporcionar la superioridad en la decisión, mediante el completo dominio de la información. Y, en este punto, la decisión resulta fácil mirando a nuestros aliados y la experiencia acumulada durante los últimos 20 años. De ahí que la necesidad solo sea posible cubrirla con un sistema MALE (*Medium Altitude Long Endurance*) del tipo Reaper (Predator B) o Heron TP. Estos sistemas se encuadran dentro de la franja estratégico-operacional, dadas sus características de vuelo y de trasmisión de datos, así como por la complejidad de su operación y explotación de datos. No deben nunca confundirse con RPAs tácticos, cuya forma de actuación es más limitada en alcance e integración en red, y que son propios de la cercanía al frente de batalla, por lo que son operados por cualquiera de los Ejércitos o Armada.

Este tipo de sistemas, dotados de los sensores adecuados del estilo de cámaras infrarrojas, electro-ópticas, radares de vigilancia marítima y de apertura sintética, representa una capacidad ISR que supera cualquier capacidad de vigilancia en aeronaves tripuladas actualmente en servicio. Sus alturas de operación sobrepasan las de la aviación civil, en busca de una mínima interferencia con ella; la trasmisión de datos, por su lejanía de las bases de operación, ha de realizarse vía satélite; la gran permanencia sobre el área de interés proporciona un gran volumen de información que exige, para su análisis y distribución, unos potentes centros de inteligencia y de redes de comunicación.

Sirva como ejemplo el caso de nuestros aliados italianos para comprobar cómo el uso dual (seguridad y defensa) no sólo es posible, sino que estos sistemas están especialmente dotados para ello. Así, en la operación de la Fuerza Aérea italiana durante los rescates alrededor de la isla de Lampedusa con ocasión de los movimientos migratorios desde el norte de África, se estuvieron operando RPAs de forma continuada durante varios días. La permanencia sobre la zona de crisis permitió una gestión continua de la misma con una toma de decisiones casi inmediata, lo que facilitó la prevención de consecuencias más graves y catastróficas. La situación de España en temas de seguridad es similar en muchos aspectos a la de nuestros aliados italianos, por lo que a este tipo de situaciones se les podrían dar unas soluciones similares.

Por otra parte, y existiendo continuidad entre lo aéreo y el espacio, también las capacidades que se obtienen a través del espacio se han convertido en elemento esencial para la seguridad y para la defensa. En la actualidad, los sistemas espaciales proporcionan a las autoridades civiles y militares la información necesaria para desarrollar una adecuada política de seguridad y defensa, y facilitan la toma de decisiones. Así, los sistemas espaciales, en general, y muy especialmente aquellos relacionados con el ámbito ISR, tienen una contribución inestimable en tiempo de paz para el seguimiento de los tratados de control de armamento y de las medidas de no proliferación de armas de destrucción masiva, así como para situaciones de crisis o conflicto; en definitiva, son fundamentales para la conducción de todo tipo de operaciones.

Los satélites cubren la totalidad de la superficie terrestre y pueden ser programados para observar con la adecuada reiteración cualquier área. Un sistema espacial de observación debe incluir los tres tipos de sensores (ópticos, infrarrojos y radar) para proporcionar una capacidad ISR idónea, que no se vea limitada por las condiciones meteorológicas.

A pesar de sus grandes diferencias de operación, cada vez es más evidente la continuidad de lo aéreo con lo espacial, especialmente con el desarrollo de aeronaves que aspiran a operar entre ambos (seudo-satélites), con los que resulta cada vez más tangible la complementariedad de lo aéreo y lo espacial, siendo ésta otra de sus principales características que los relacionan y unen.

La capacidad ISR es actualmente una de las principales prioridades tanto en el ámbito conjunto nacional (creación de la Jefatura Conjunta ISR) como en OTAN (declarada en la Cumbre de

Chicago de mayo de 2012 como una de las principales necesidades críticas, ya que en la Operación "*Unified Protector*" en Libia se habían observado importantes carencias en este ámbito, debido a que, al no disponerse de tropas en el terreno, se hizo esencial disponer de esta capacidad para conocer la situación en el área de operaciones). Una adecuada capacidad ISR ayuda a reducir incertidumbres en el proceso de toma de decisiones, por lo que hay una necesidad continua de adaptar y mejorar los medios aeroespaciales que la apoyan, precisamente en unos escenarios de reciente conquista tecnológica y, por ello, de más amplitud de desarrollo.

Como medios espaciales con capacidad ISR con los que España cuenta, y a los que el Ejército del Aire apoya muy directamente, tenemos:

• Los satélites Helios: programa liderado por Francia (90%) y con participación de España (2,5%), Bélgica (2,5%), Grecia (2,5%), e Italia (2,5%). Consta de dos satélites (Helios IIA y IIB) lanzados en 2004 y 2009 respectivamente, con sensores ópticos de alta resolución con capacidad multiespectral (espectro visible e infrarrojo).
• Los satélites Pleiades: programa liderado por Francia, que consta de dos mini satélites ópticos, uno multiespectral y otro infrarrojo con capacidad de revisita diaria sobre cualquier punto del globo. Aunque España participa en el programa Pleiades con un 3%, éste se encuentra actualmente "hibernado" y, por el momento, no ha podido ser aceptado formalmente por las Fuerzas Armadas.

Además, en un futuro cercano, España contará con:
• El satélite Paz: satélite con un sensor radárico SAR todo tiempo (capacidad de proporcionar información día y noche sin verse limitado por las condiciones climatológicas), con un tiempo de revisita de un día y que tiene previsto su lanzamiento a mediados de 2015.
• El satélite Ingenio: satélite con un sensor óptico de alta definición, con doble telescopio, con un tiempo de revisita de 3 días y que tiene previsto su lanzamiento en 2016.

Por otra parte, y para completar este análisis, es importante resaltar que el control y la vigilancia del espacio exterior deben estar inexorablemente unidos al control y la vigilancia del espacio aéreo de soberanía nacional, pues no deja de ser su prolongación natural. Este razonamiento no debe alterarse, con independencia de que sea necesario diferenciar entre dotarse de capacidades obtenidas desde el espacio (comunicaciones, posicionamiento, observación de la tierra…), que se deben afrontar desde un marco conjunto, y realizar la

vigilancia del espacio para proteger dichas capacidades, que debe ejercer el Ejército del Aire, del mismo modo que se hace en otros países de nuestro entorno, por tener asignada esa misión desde su nacimiento. Esto lleva a la misma afirmación anterior, la idoneidad de que tanto la vigilancia del espacio de soberanía nacional como la vigilancia del espacio exterior recaigan en el mismo Ejército, el del Aire. No obstante, como hemos dicho anteriormente, éste no es un campo al que contribuyan directamente las capacidades ISR, que "miran hacia abajo" (aunque esté íntimamente relacionado con ellas), por lo que no lo trataremos en profundidad.

**EXPLOTACIÓN INTERMINISTERIAL: EL EJÉRCITO DEL AIRE COMO OPERADOR ÓPTIMO**

En el ámbito de la Defensa existe el concepto "conjunto" que, como se ha mencionado anteriormente, es especialmente relevante en el caso del empleo de medios ISR. Las más recientes operaciones militares en Afganistán, Libia o Irak no hacen más que demostrar que la escasez de recursos humanos y materiales aconsejan compartir esos costosos medios ISR, fundamentalmente aéreos y espaciales, en busca de un operador especializado único y de una explotación común.

Nada hace pensar que en el campo de la Seguridad vaya a haber soluciones diferentes. Todo lo contrario, basta con cambiar la palabra "conjunto" por "integral", o "interministerial". De hecho, las Estrategias de Seguridad española y europea establecen que la "seguridad es cosa de todos", indivisible. Los medios ISR son buen ejemplo de ese empleo "integral" en beneficio del Estado en su conjunto, pues las capacidades que aportan son del interés interministerial, no sólo del de Defensa.

La situación de precariedad e incertidumbre económica actual hace más necesario que nunca evitar todas aquellas duplicidades que lastran el nivel de eficiencia que se persigue en la utilización de los recursos del Estado.

Esto es especialmente aplicable para medios de gran valor como los RPA MALE, elementos multipropósito de gran valor y nivel tecnológico, que llevan asociados unas necesidades muy exigentes con un altísimo coste, derivado del desarrollo, adquisición, operación, fusión de datos, análisis de inteligencia y distribución. A ello se une la complejidad de su sostenimiento, los elevados gastos de formación y preparación de sus tripulaciones, y el conjunto de inversiones requeridas en materia de organización e infraestructura, todos ellos en una dimensión de operación de 24 horas al día, los 365 días del año. Son precisamente estas áreas

de adquisición, adiestramiento, operación y sostenimiento las que se identifican como potenciales áreas de concentración de recursos y esfuerzos entre los diferentes organismos estatales.

Esta misma idea de evitar duplicidades, en particular en los RPA, se refleja en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, de 21 de junio de 2013 (CORA), que llega a afirmar que "*respecto de aquellos medios que sea necesario adquirir y que sean susceptibles de proporcionar múltiples capacidades beneficiando a múltiples organismos estatales simultáneamente (como ocurre con los acciones tripulados remotamente, que permiten la colaboración en áreas tales como la lucha contra el terrorismo, la inmigración ilegal, el crimen organizado, el control de fronteras, la búsqueda y salvamento de personas, la generación de cartografía y la intervención en emergencias), deberá actuarse en estrecha coordinación*"[3].

Para conseguir obtener estas sinergias sería necesaria la unificación de la gestión de aquellos medios aeroespaciales ISR que proporcionen múltiples capacidades, para apoyar de esta forma a diversos organismos del Estado. Esta optimización de esfuerzos, que unifica capacidades a nivel nacional, dotaría a la Acción Aérea del Estado de un enfoque más integral y coherente, a través de una efectiva coordinación transversal e interadministrativa.

Por ello, parece adecuado que la "Acción Aérea del Estado", comprendida como misión derivada del artículo 15 de la LO. 5/2005 de la Defensa Nacional en la "Acción del Estado", pasara a considerarse como una "Acción Aérea Única del Estado". Todo ello a fin de evitar una continua proliferación y duplicidad de medios aéreos entre los numerosos organismos e instituciones de las Administraciones del Estado (Guardia Civil, CNI, Servicio de Vigilancia Aduanera, Servicio de Salvamento y Seguridad Marítima…).

El Ejército del Aire es el gestor único que coordina y controla la circulación operativa de los medios estatales en el espacio aéreo y, cuando se dispongan de los medios adecuados, en el espacio también. Posee unas capacidades, experiencia, *know-how* y excelencia sobre la gestión y coordinación de medios aéreos en condiciones superiores a otros organismos públicos o privados en España. Dispone, a su vez, del conjunto más completo y adecuado de medios

[3] Informe CORA, p. 205.

aéreos para seguir garantizando la Acción Aérea del Estado con mejores criterios de coste-eficacia, así como de las infraestructuras y equipos adecuados.

Por todo ello, sería lógico pensar en él como el organismo idóneo para liderar una "Acción Aérea Única del Estado", especialmente en este ámbito de ISR, en un esfuerzo conjunto con el resto de organismos del Estado. Así, la situación final más eficiente que podría decidirse a nivel nacional sería aquella en la que los medios aéreos del Estado con capacidad ISR tuvieran en su mayoría como operador al Ejército del Aire, quien realizaría cada misión bajo el control (o coordinación) operativo del organismo estatal que dirija la operación, constituyéndose por tanto en el elemento vertebrador "líder" de la Acción Aérea desde y hacia el aire-espacio.

Un punto de la mayor importancia, en el caso de que se evolucionara en este sentido, es que la asignación de esta responsabilidad al Ejército del Aire debe ir acompañada de medidas que aseguren a su vez una debida y adecuada transferencia de recursos de personal, material y económicos desde aquellos organismos implicados. Ello permitiría una concentración de esfuerzos en los recursos humanos, una unidad de medios en los recursos materiales y una racionalización del gasto en los recursos financieros, dado el incremento implícito de actividad que, como se ha visto, es más eficiente, pero que supone en todo caso un incremento notable de la misma.

**COROLARIO**

La coyuntura actual indica que éste podría ser el momento adecuado para desarrollar soluciones innovadoras que aprovechen de una forma más eficiente los medios del Estado, buscando la excelencia en su gestión. Para ello el Ejército del Aire podría ser considerado el organismo más adecuado para responsabilizarse de esta "Acción Aérea Única del Estado" de los medios ISR, en especial de los RPA MALE –medios capaces de cumplimentar objetivos de diversa naturaleza en beneficio de distintos departamentos-, por coherencia con su misión y por su gran experiencia acumulada en la operación de medios aeroespaciales.

Se podría concluir este trabajo con el mismo subtítulo de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013: "un proyecto compartido".

# LAS FUERZAS ARMADAS Y LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: EL ARCHIPIÉLAGO DE CABRERA

**Lourdes Albacete Carreño**

## NOTA BIOGRÁFICA

Lourdes Albacete Carreño es abogada, diplomada en Altos Estudios Internacionales y vocal de la Junta Directiva de ADESyD. Actualmente está desarrollando un estudio sobre el medio social y cultural en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama para el Organismo Autónomo Parques Nacionales y el Instituto Geológico y Minero de España. Es autora de varios artículos y ha colaborado en diversas publicaciones.

**INTRODUCCIÓN**

Desde hace ya algunas décadas, la protección medioambiental y el uso sostenible de los recursos naturales es una demanda básica e irrenunciable de la sociedad, especialmente en los países desarrollados. Pero esta preocupación, y su expresión en la normativa y gestión medioambiental, no es exclusiva de la sociedad civil. En el caso de España, las Fuerzas Armadas han contribuido también de manera decisiva a fomentar esta cultura y a preservar espacios naturales especialmente singulares dentro de nuestro territorio. En esta ponencia se resumen algunos de los hitos más reseñables relacionados con las Fuerzas Armadas en este campo y se pone en valor el caso del archipiélago de Cabrera, donde su condición militar ha permitido que haya llegado hasta nuestro días preservado en toda su riqueza medioambiental, siendo factor fundamental para que en 1991 se convirtiera en el primer Parque Marítimo-Terrestre de la Red de Parques Nacionales.

La sociedad es consciente, y valora de manera muy positiva, el servicio que las Fuerzas Armadas (FAS), en el desempeño de sus competencias, prestan a España en diversos campos de actividad. Cabe resaltar, y se pone constantemente de manifiesto en los medios de comunicación, las misiones internacionales que nuestras Fuerzas Armadas llevan a cabo en diversas áreas del planeta. Así, las FAS iniciaron su participación en misiones internacionales en Angola en 1989 y, desde entonces, han estado presentes en un gran número de operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, interposición, ayuda humanitaria, etc. Actualmente, se encuentran en curso misiones internacionales en Mali, República Centroafricana, Bosnia-Herzegovina, Líbano, Afganistán y en el Océano Índico, todas ellas sobradamente conocidas y apreciadas por la sociedad en general.

Pero hay un aspecto menos conocido y poco divulgado entre la población, como es la relación entre las FAS y el medio ambiente, tanto por sus propias actuaciones en este sentido, como por la administración de un patrimonio inmobiliario que en muchas ocasiones supone auténticas joyas medioambientales.

Dentro del primer grupo, las actuaciones de las FAS en este campo engloban aspectos muy variados como la lucha contra la erosión en los campos de maniobras, los planes y acciones de reforestación, la conservación de flora y fauna o la prevención de catástrofes naturales, entre otros.

En este sentido, es sobradamente conocida y muy valorada por la sociedad la Unidad Militar de Emergencia (UME), claro ejemplo del compromiso de las FAS con el ciudadano y elemento de cohesión nacional y solidaridad entre los españoles, en servicio constante para con la sociedad, llevando a cabo intervenciones vitales en situaciones muy complicadas, y siempre en colaboración con las autoridades civiles (UME, 2014). Así, cabe resaltar sus actuaciones en temas tan sensibles como los incendios forestales o paliar las consecuencias de otros desastres medioambientales como inundaciones, terremotos, etc.

También, por su naturaleza militar, aunque Cuerpo de Seguridad del Estado, es digno resaltar de manera significativa las actuaciones del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA), probablemente las más divulgadas en los medios de comunicación y más cercanas al devenir cotidiano de la población, especialmente en zonas rurales. Entre las misiones del SEPRONA relacionadas con la conservación de la naturaleza y el medio ambiente cabe una mención especial a los importantes esfuerzos que lleva a cabo en la lucha contra los vertidos y la contaminación de las aguas o las actuaciones para evitar la sobreexplotación de los recursos hídricos subterráneos en zonas especialmente relacionadas con parques nacionales, como sería el caso de la Mancha Occidental.

Sin embargo, existe otra aportación mucho menos conocida de las FAS en la defensa y conservación del medio ambiente como parte de la gestión de su patrimonio inmobiliario. Cabe resaltar que existen diversas fincas rústicas de gran extensión, un patrimonio singular y secular cuya administración ha permitido que valiosas zonas, desde el punto de vista medioambiental, de nuestro territorio hayan llegado al presente en unas excepcionales condiciones de conservación. Así, entre las grandes fincas podemos mencionar: Cabañeros (Ciudad Real), el polígono de tiro de las Bardenas Reales (Navarra), el centro nacional de adiestramiento de San Gregorio (Zaragoza) o el campo de maniobras y tiro de El Palancar (Madrid). Otros de estos excepcionales enclaves lo constituyen algunas islas y peñones, como las islas Chafarinas, Alborán, el archipiélago de Cabrera o los peñones de Vélez y Alhucemas.

En esta ponencia se quiere poner de relieve estos aspectos menos conocidos por la sociedad en relación con el papel de las Fuerzas Armadas en la protección y defensa del medio ambiente. Así, se recogen las principales referencias normativas relacionadas con este tema en el ámbito de las FAS y se pone de relieve esta interrelación en un espacio natural especialmente significativo como es el archipiélago de Cabrera. En este enclave único se aúnan

la presencia militar y la conservación del medio ambiente en un entramado singular que entremezcla historia, geología, agua, flora y fauna y que ha llegado hasta nuestros días como ejemplo internacional de conservación del medio natural.

Sin duda, ha sido el uso militar del archipiélago de Cabrera por las Fuerzas Armadas lo que ha generado que la actividad humana no haya alterado esta zona de alto valor natural, manteniendo un alto grado de conservación de los hábitats, tanto terrestres como marinos, permitiendo que fuese declarado en 1991 el primer Parque Nacional Marítimo-Terrestre de la Red de Parques Nacionales.

**NORMATIVA BÁSICA**

La Constitución Española, en su artículo 45, regula el derecho de todos los españoles a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Para ello, establece que los poderes públicos velen por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. En este sentido, las Fuerzas Armadas contribuyen a la consecución de estos objetivos en el ejercicio de su actividad. Todo ello en el marco de las misiones que les atribuye el artículo 8.1 de la Constitución Española de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

El compromiso actual del Ministerio de Defensa con la conservación y mejora del medio ambiente constituye uno de sus pilares básicos en la toma de decisiones. Pero este interés no es nuevo; ya en el S XIX se promulga el Real Decreto de 18 de febrero de 1891 que aprobaba el Reglamento de grandes maniobras y de ejercicios preparatorios para las mismas, y en el cual se recogían disposiciones para evitar molestias a la población civil, así como los criterios generales para salvaguardar la flora y la fauna y procurar que no se produjeran incendios. Podría incluso decirse que supone una normativa pionera en relación con este tema entre las administraciones públicas.

A día de hoy, la política medioambiental de Defensa se basa en el concepto de "desarrollo sostenible" y pretende hacer compatible la misión atribuida en la legislación vigente a las Fuerzas Armadas con la conservación del medio natural.

En esta línea, la Directiva 107/1997, de 2 de junio, del Ministerio de Defensa sobre Protección del Medio Ambiente en el ámbito del Departamento y la Instrucción 30/1998, de 3 de febrero, de la Secretaría de Defensa sobre protección del medio ambiente definen y detallan la política medioambiental del Ministerio de Defensa, dirigida a alcanzar los objetivos e intenciones de la legislación vigente en la conservación, protección, mejora y recuperación de las condiciones medioambientales.

Las competencias para desarrollar la política medioambiental, así como dirigir y supervisar el plan de desarrollo y eficiencia energética, corresponden a la Dirección General de Infraestructura (DIGENIN), y se recogen en el Real Decreto 454/2012.

La política medioambiental del Ministerio de Defensa se concreta en un conjunto de planes, programas y actuaciones que persiguen no sólo frenar el deterioro del medio ambiente que las actividades o instalaciones del Departamento pudieran causar, sino también la mejora continua de los parámetros ambientales en todas las instalaciones militares.

Para el desarrollo de esta política, el Departamento elaboró en el año 2003 el primer Plan General de Medio Ambiente. Con dicho Plan se pretendía afrontar con éxito el continuo crecimiento de sus responsabilidades ambientales. Para la consecución del Plan se establecieron una serie de objetivos, así como los medios y herramientas necesarios para alcanzarlos.

Con la finalidad de asegurar el desarrollo del Plan, se estableció la necesidad de implementar Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) a todos los niveles del Departamento. Estos Sistemas están basados en los principios de la Norma ISO 14001 y aseguran una gestión controlada, sistematizada y validada, mediante parámetros comparables y mensurables, en relación con los efectos que las actividades desarrolladas por el Departamento pudieran tener sobre el medio ambiente. Se trata de un Sistema de Gestión que se está aplicando en la práctica totalidad de sus instalaciones y determina los objetivos y metas a corto, medio y largo plazo y coordina los recursos humanos, técnicos y económicos necesarios para su consecución. Esta política se concreta en el Plan General de Medio Ambiente, que tiene como objetivos la concienciación, la eficiencia energética, la protección del medio natural y la calidad ambiental.

Actualmente, el mencionado Plan General de Medio Ambiente plantea un horizonte para el período 2007-2021, con unas líneas básicas generales muy definidas y de las que parten todas

las actuaciones de las diferentes unidades en busca del mejor acoplamiento entre las actividades militares y el medio natural.

En la tabla 1 se resume la principal normativa en relación con la Defensa y el medio ambiente.

| MARCO NORMATIVO DE DEFENSA |
|---|
| **Constitución española 1978**, de 29 de diciembre. |
| **Directiva 107/1997,** de 2 de junio, del Ministerio de Defensa sobre protección del Medio Ambiente en el ámbito del Departamento. |
| **Orden de 21 de enero de 2000** por la que se establece un régimen de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Defensa en materia de conservación, restauración y mejora del medio ambiente y los recursos naturales. |
| **Directiva 42/2010,** de 12 de julio, para la Prevención y Extinción de Incendios Forestales en los Campos de Maniobras y Tiro. |
| **Instrucción 56/2011**, de 3 de agosto, del Secretario de Estado de Defensa sobre sostenibilidad ambiental y eficiencia energética en el ámbito del Ministerio de Defensa. |
| **Real Decreto 454/2012**, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. |

*Tabla 1.-Resumen de normativa sobre Defensa y medio ambiente (fuente: página web Ministerio de Defensa. Medio Ambiente, normativa, 2014, consulta de 3 de octubre).*

## DEFENSA Y MEDIO AMBIENTE

Los distintos campos de entrenamiento de las Fuerzas Armadas españolas abarcan una extensión cercana a las 150.000 hectáreas, el 25,86 % de las cuales está integrado en la Red Natura 2000 (Ministerio de Defensa, 2014, consulta de 20 de octubre). Todos se encuentran concentrados en una treintena de territorios en donde se puede encontrar una gran variedad y riqueza de especies de fauna y flora, algunas de ellas de extraordinario valor medioambiental. El Ministerio de Defensa no sólo mantiene en perfecto estado tales espacios naturales, sino también, tras el desarrollo normativo que en esta materia se ha venido realizando en las últimas décadas, trata de hacer compatible la actividad militar con las buenas prácticas ecológicas.

En los campos de maniobras que Defensa tiene en diversas partes del territorio nacional se pueden encontrar especies animales y vegetales en peligro de extinción. Así, por citar algunos ejemplos, como menciona Abellán Picó (2011, p. 102), en la base naval de Rota (Cádiz) se halla una de las más importantes poblaciones de camaleón de España; los lagartos gigantes de Gran Canaria habitan en el enclave militar de la Isleta; en el polígono de tiro del Ejército del Aire en las Bardenas Reales (Navarra) han nidificado tradicionalmente las águilas reales, alimoches y avutardas; en el centro nacional de adiestramiento de San Gregorio (Zaragoza) conviven el jabalí, el gato montés y numerosas rapaces y en Cabrera (Baleares) se reúnen lagartijas únicas en el mundo, además de águilas pescadoras, halcones de Eleonor y grandes colonias de cormoranes.

## EL ARCHIPIÉLAGO DE CABRERA: DE ENCLAVE MILITAR A PARQUE NACIONAL

### La historia militar

La situación geográfica de la isla de Cabrera la convierte en uno de los mejores puertos naturales de refugio del Mediterráneo, lo que ha contribuido a que haya sido frecuentada por los pueblos que dominaban la navegación. Fenicios, cartagineses, romanos y bizantinos buscaron, recalando en esas costas, refugio, alimentos y agua dulce.

Aunque la historia militar de Cabrera se remonta a varios siglos atrás, difíciles de datar con exactitud, con diversos sucesos que hablan de contiendas y batallas, es sin duda la construcción del castillo de Cabrera, en el S XIV (Figura 1), edificado para proteger la isla de los ataques de los piratas berberiscos, lo que pone de relieve el pasado de armas de la isla (J. Moreno, 2007, p. 27). En su origen, cuando los vigías oteaban desde la torre un barco pirata lo comunicaban con señales de fuego a las atalayas del sur de Mallorca, y de allí al resto de la isla. Este edificio, reconstruido hasta en diez ocasiones, es una construcción hexagonal que se eleva 72 metros sobre el nivel del mar, en la entrada del Puerto de Cabrera; aunque su artillería fue disparada por última vez en 1715, (J. Moreno, 2007, p. 30), el castillo sigue siendo protagonista del paisaje y de la historia de la isla.

*Figura 1.- Promontorio dominado por el castillo militar de Cabrera (IGME).*

Pero es, sin duda, el cautiverio de los franceses el episodio militar más significativo de los ocurridos en la isla. El 18 de julio de 1808, durante la Guerra de la Independencia, las tropas de Napoleón fueron derrotadas en Bailén. Como consecuencia, miles de prisioneros franceses fueron trasladados a los pontones de Cádiz, barcazas que hacían la función de prisiones flotantes, y de allí a Mallorca, donde se ofreció Cabrera como alternativa para el confinamiento de los cautivos. De esta manera, unos 9.000 hombres desembarcaron en la isla entre 1809 y 1811. El cautiverio tuvo lugar durante cinco años, hasta que se firma la paz en 1814. Sólo 3.600 prisioneros sobrevivieron y volvieron a Francia (J. Moreno, 2007, p. 31).

A lo largo del siglo XX, se producen algunos cambios en Cabrera. A principios de este siglo la mayor de Cabrera era una propiedad privada de la familia Feliu (Figura 2). En 1916, durante la primera guerra mundial, como respuesta a la reiterada violación de navíos por las potencias beligerantes que ponen en peligro la neutralidad y la seguridad nacional, la isla es expropiada por intereses de la Defensa Nacional, y se establece una pequeña guarnición militar de unos treinta hombres.

**ANTIGUOS PROPIETARIOS ISLA DE CABRERA**

Los datos que figuran en la presente nota han sido obtenidos de la Escritura de Compra-venta núm 1.147 de la Isla de Cabrera, otorgada ante el Notario D. Jose Socías y Gradolí en Palma de Mallorca el 18 de octubre de 1916.

En dicho documento, además de hacerse referencia a los propietario del Pedio de Cabrera, se hace también referencia a otros propietarios de diversos "Predios" de Mallorca, como son Son Suñer, Son Homs, s´Aranjassa, Hostal d´es Pla. (folios nº 26 al 32)

Según figura en los folios 6 y 7 "con el nombre genérico de Cabrera se determina dicha isla y las contiguas llamadas Conejera, Redona y otros islotes de pequeña extensión." Siendo la extensión de Conejera de 237 hectáreas, según figura en el mismo folio.

Según consta también en el folio nº 25 *"la finca que se halla registrada en el Ayuntamiento de Palma tomo 111, libro 898, folio 85 y siguientes, bajo el número 3314, rectificado, consiste, según su inscripción primera, en las islas de Cabrera con 3 millas de mar en su circuito, Conejera, Redona y las demás islas y peñas en el mismo comprendidas"*

Dicha finca 3314, inscrita a nombre de **D. Sebastián Feliu y Fons**, también figura en los datos registrales de la ficha de la Jefatura Regional de Propiedades Militares de Baleares
La expropiación fue realizada a los propietarios:

- **Sebastián Feliu y Fons** , propietario de 1837 hectáreas (folio nº 8), con edificaciones (Casa Feliu, Casa del Colono, Casa Humbert, Casa Nueva, Casa del Guarda)
- **Jaime Salvá y Costa**, propietario de parcela de 1622 m2, con edificación
- **Iglesia Católica y Diócesis de Mallorca**, propietaria de parcela, 3.600 m2 con Iglesia y Vicaría 241 m2 y 6800 cm2. Folio 16. Dicha parcela le fue cedida por D. Sebastián Feliu y Fons con la condición de que se edificara una iglesia bajo la advocación de Santa Petronila, en memoria de su esposa Dª Petronila Blanes y Tolosa, y una vicaría, folios nº 39 y 42

El propietario D. Sebastián Feliu y Fons, según consta en el folio nº 25 de la referida escritura, compró a su vez su propiedad a **Dª Francisca Verd y Reura** (como usufructuaria) y a **D. Pedro Mariano** y **Dª María Francisca Morey y Fortuny** (propietarios, mediante escritura de 30 de agosto de 1913).

*Figura 2.- Extracto de documento notarial en el que se mencionan los propietarios de Cabrera (cortesía del coronel J.L. Miguel Albarracín).*

Salvo hechos aislados -como los acaecidos durante 1936 en plena contienda civil cuando 400 milicianos de la Federación Anarquista Ibérica (FAI) ocupan durante más de un mes la isla hasta que fue tomada nuevamente por las Fuerzas Nacionales, o los ocurridos durante la 2ª Guerra Mundial cuando el territorio tuvo que ser guarnecido por un Batallón de infantería y un Grupo de Artillería-, la isla se mantiene relativamente aislada de los cambios de su entorno. Es precisamente este aislamiento y, principalmente, su carácter militar los que hacen que Cabrera se mantenga al margen del desarrollo turístico que se estaba produciendo en el resto del archipiélago balear.

Hasta el año 1986 (Figura 3), el Ejército había estado realizando ejercicios y maniobras militares una o dos veces al año. Hay que destacar la realización en la zona de la "Operación Libélula", en 1973, que supuso la participación de 1.500 militares y la utilización de más de 50 toneladas de munición.

*Figura 3.- Transporte mediante helicópteros en Cabrera, 1982 (Imagen cedida por la Comandancia General de Baleares (Ministerio de Defensa).*

La realización de dichos ejercicios y maniobras, que en muchas ocasiones coincidían con la época estival en la que nidifican la mayoría de las aves marinas que se reproducen en el archipiélago, fue el origen de una serie de protestas durante los años 80 del pasado siglo de grupos conservacionistas (J. Moreno, 2007, p. 34).

A partir de entonces comienzan los primeros intentos para la declaración del archipiélago de Cabrera como primer Parque Nacional Marítimo-Terrestre de la Red Estatal; hecho que se produciría con la publicación de la Ley 14/1991, de 29 de abril. Dicha Ley recoge que la declaración del archipiélago de Cabrera como Parque Nacional Marítimo-Terrestre "*será compatible en todo momento con su naturaleza jurídica de dominio público, afecto a la Defensa Nacional*". Igualmente, recoge que "*las actuaciones de adiestramiento que se deriven de dicha afectación tendrán lugar en las modalidades y con las limitaciones que se establezcan en el Plan Especial que a estos efectos se redacte, una vez elaborado el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional"*.

Posteriormente, se publicó el Real Decreto 1431/1992, por el que se aprueba el primer "Plan de Ordenación Recursos Naturales del Parque" donde se vuelve a insistir en que las actividades militares en Cabrera, de conformidad con la Ley 14/1991, se determinarán en el preceptivo Plan Especial.

El 19 de enero de 1999 tiene lugar un suceso decisivo, el Ejército de Tierra, obviamente autorizado por el Ministro de Defensa, ordena la retirada del destacamento militar que

mantenía en la isla, materializándose el 30 de septiembre del 2000. Posteriormente, en 2002 se activó el Plan de Ocupación del Destacamento Militar de Cabrera, actualmente en vigor, pasando la presencia militar en la isla de ser de carácter "fijo/permanente" a "periódico/discontinuo" con un número variable de personal militar. Esta presencia militar en Cabrera (Figura 4), se complementa con el destacamento que la Guardia Civil mantiene permanentemente en la isla y con los ejercicios de instrucción y adiestramiento que anualmente realizan las Unidades de Baleares en la zona, conforme a lo recogido en el Plan Especial que regula las actividades militares en el Parque Nacional Marítimo-Terrestre de Cabrera. Documento que, finalmente y después de un largo periodo de tramitación, fue aprobado por el Patronato del Parque Nacional el 18 de Marzo de 2011. En dicho documento se establece que todas las actividades militares relacionadas con el adiestramiento a realizar en la zona estarán subordinadas a los objetivos, criterios de gestión y limitaciones establecidos por el Parque y serán compatibles con la conservación del ecosistema. (Miguel Albarracín, J.L., 2014).

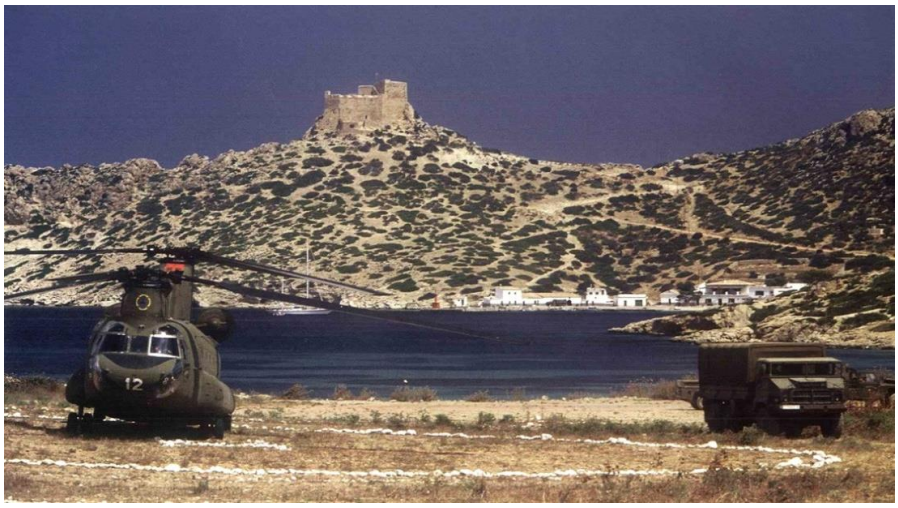


*Figura 4.- Maniobras militares en Cabrera, 1982 (Imagen cedida por la Comandancia General de Baleares (Ministerio de Defensa).*

Otro hito importante que ha afectado a Cabrera, tanto al Parque Nacional como al Destacamento Militar, fue la firma el 30 de abril de 2002 de un Convenio de Colaboración entre los ministerios de Defensa y Medio Ambiente para el "Uso de Instalaciones Militares por el Parque", por el que las instalaciones militares existentes en Cabrera se engloban en tres grandes grupos: grupo 1 de instalaciones de uso exclusivo de la Administración de Defensa; grupo 2 de instalaciones de uso compartido por la Administración de Defensa y la Administración del Parque Nacional; y grupo 3 de instalaciones de uso habitual por la Administración del Parque Nacional. Este convenio ha sido una herramienta fundamental para la sostenibilidad, rehabilitación y mantenimiento de las instalaciones militares en la isla.

Cuatro años más tarde se firma el Decreto 58/2006, de 1 de julio, de la Consellería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma Baleares, por el que se aprueba el 2º Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional Marítimo-Terrestre de Cabrera, para el período 2006-2012, actualmente en vigor hasta que se apruebe el nuevo Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG).

En 2008 tiene lugar la disolución de la 2ª Jefatura de la Comandancia General de Baleares, responsable hasta esa fecha de la gestión del Destacamento Militar de Cabrera, creándose la Jefatura de Apoyo de Baleares, quien asume dicha gestión. En 2009 la Comandancia General de Baleares transfiere las competencias que tenía asignadas sobre Cabrera a la 3ª Subinspección General de Ejército (Barcelona) que designa a un Jefe de Establecimiento de Mallorca como responsable del Destacamento Militar de Cabrera.

Por sentencia 194/2004, de 4 de noviembre, el Tribunal Constitucional declara que la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales es competencia de las Comunidades Autónomas; en consecuencia, por Real Decreto 1043/2009, de 29 de junio (BOE nº 157), el Estado transfirió a la Comunidad Autónoma de les Illes Balears la gestión en exclusividad del Parque Nacional de Cabrera, haciéndose efectiva dicha transferencia el 1 de julio del mismo año.

Por último, en abril de 2014 la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de la Comunidad Autónoma puso en marcha un albergue, habilitando unos edificios del complejo del antiguo campamento militar de Cabrera.

**El medio físico: la geología en el entorno de la isla de Cabrera**

El grupo de islas que conforman el Parque Nacional Submarino y Terrestre del archipiélago de Cabrera está constituido por materiales geológicos del Triásico Superior (Keuper, 250 M.a.), Jurásico y Cretácico Inferior. Posteriormente, tras una laguna estratigráfica, se depositan materiales del Eoceno (40 Ma) y, por último, en menor medida, depósitos cuaternarios recientes ligados a los valles de torrentes actuales (J.A. Vera, 2004, p. 463).

Geológicamente, la isla de Cabrera es una prolongación de la Sierra de Levante de la isla de Mallorca (J.A. Vera, 2004, p. 450) (Figura 5), relieve estructural situado al noreste de la isla. Existe una total analogía entre los materiales geológicos presentes, si bien las principales

estructuras (pliegues y cabalgamientos) presentan dirección N120E en el sector meridional de Cabrera, mientras que en el sector septentrional de la Sierra de Levante las estructuras presentan dirección SO-NE, convergencia hacia el oeste (IGME, 1992).

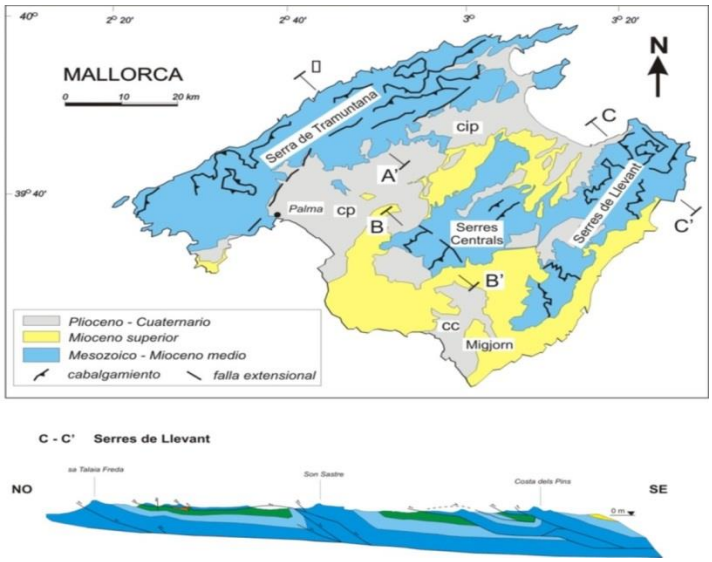



*Figura 5.- Esquema geológico simplificado de la isla de Mallorca y corte geológico septentrional de la sierra de Levante (modificado de Vera, 2004).*

En la superficie de las islas e islotes que conforman el Parque Nacional afloran rocas carbonatadas (calizas y dolomías) de edad jurásica y cretácica. Reflejan una tectónica intensa, con compartimentación de bloques a partir de cabalgamientos y fallas normales, dando lugar a un sistema de bloques levantados y hundidos (IGME, 2006). Los materiales del Keuper (básicamente yesos y arcillas) afloran mínimamente en el entorno del Parque, aunque han jugado un papel importante en su morfología como nivel de despegue de los cabalgamientos.

Así, las calizas del Lías constituyen los mayores relieves y los principales cabos (Cap Liebeig, N'Ensiola, Cap Falcó, etc.), mientras que los niveles más margosos y blandos del Dogger, Malm y Cretácico inferior son más fácilmente erosionables (Figura 6), conformando zonas de relieve más suave y las bahías o ensenadas del perfil costero (Figura 7).

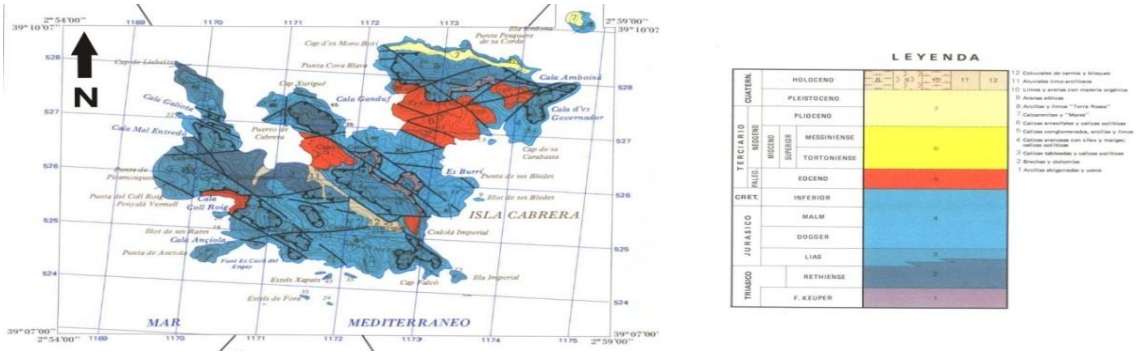



*Figura 6.-Mapa geológico y leyenda de la isla de Cabrera (IGME, 1992).*

En los bloques hundidos, según la estructura de horst y graben dominante, es donde se preservan los depósitos eocenos compuestos por conglomerados, arcillas, areniscas y calizas, dispuestos de forma discordante sobre los materiales del Cretácico inferior.

En menor medida se encuentran calizas arrecifales del Mioceno y calcarenitas pliocenas de tipo marés, de forma discordante sobre el sustrato que tienen debajo, conformando pequeños afloramientos. Por último, en los valles de los torrentes actuales se depositan materiales cuaternarios de tipo aluvial y coluvial compuestos por arenas, limos y conglomerados.

*Figura 7.- Bahías en Cabrera formadas en las zonas donde los materiales geológicos son más fácilmente erosionables (IGME)*

**EL PARQUE NACIONAL MARÍTIMO-TERRESTRE DEL ARCHIPIÉLAGO DE CABRERA**

El Parque Nacional está constituido por el archipiélago de Cabrera, formado por la isla principal de Cabrera Gran, la isla de Conejera y diecisiete islotes pequeños, más las aguas marinas de su entorno. Entre todos suman poco más de 13 km² de superficie emergida. Entre la parte terrestre y la marítima comprende 10.021 hectáreas (8.703 hectáreas marinas, casi un 87% de la superficie protegida y 1.318 hectáreas terrestres) extendiéndose su área de influencia económica a 20.863 ha (OAPN, 2014). Su territorio es 100% de titularidad pública, en este caso, propiedad del Estado, a través del Ministerio de Defensa. El espacio protegido está situado al sur de Mallorca, a diez millas náuticas del puerto de la Colonia de Sant Jordi (cap de ses Salines) (Figura 8). Pertenece al municipio de Palma de Mallorca y a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

La Declaración de Parque Nacional tuvo lugar por la Ley 14/1991, de 29 de abril de 1991, de creación del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera (BOE, nº. 103, de 30 de abril de 1991). Es el primer Parque marítimo terrestre de España y ocupa cronológicamente el noveno lugar en la Red de Parques Nacionales.

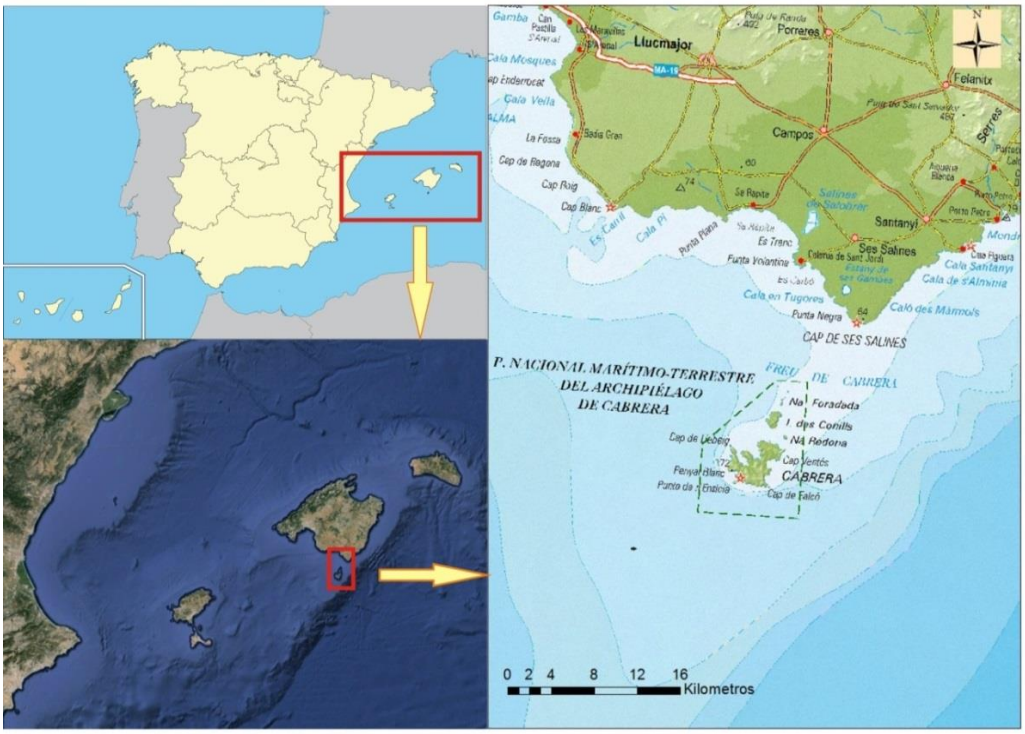



*Figura 8.- Localización del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera (elaboración propia).*

La vegetación terrestre del Parque Nacional es resultado de su situación geográfica. Las escasas precipitaciones y la pobreza de los suelos determinan un tipo de vegetación adaptada a la aridez. Predominan los arbustos leñosos de hoja pequeña y plantas coriáceas que forman una densa garriga. Según Moreno J. y Pino J. (2004, p. 24), la comunidad propia del lugar es la maquia de lentisco y acebuche, y la de brezo y romero, a las que se asocian la sabina, el labiérnago, la euforbia arbustiva, que en algunas partes se mezclan con pino carrasco, y un arbusto endémico, el Llampúdol Bord. Las Islas Baleares poseen un número considerable de plantas endémicas. Según Moreno J. y Pino J. (2004, p. 25), el archipiélago de Cabrera, a pesar de constituir tan sólo el 0,26% de la superficie del balear, contiene un 21% de estos endemismos vegetales y una subespecie de "Rubia" que es endémica, exclusiva de Cabrera (*Rubia Angustifolia ssp. Caespitosa*); también resulta especialmente interesante la vegetación litoral. En total, el archipiélago alberga más de 500 especies de flora vascular.

La flora marina inventariada incluye, según el Organismo Autónomo Parques Nacionales (2008, p. 2), hasta el momento 455 especies de plantas marinas (diatomeas, macroalgas y fanerógamas marinas), de las que más de 160 especies corresponden a algas. La comunidad del Posidonia Oceánica tiene una importancia especial por su carácter de elemento fijador del sustrato frente a la erosión y es el hábitat esencial para multitud de especies, tanto vegetales como animales. Ocupa un importante porcentaje de superficie del fondo marino, cumpliendo la función de oxigenación de sus aguas que, por su pobreza en nutrientes, son poco productivas.

La fauna invertebrada de Cabrera es rica y variada. Siguen descubriéndose especies ignotas e incluso varios crustáceos endémicos avistados en las aguas de una cueva (Figura 9). Destacan de forma especial, según el OAPN (2008, p. 2), las poblaciones de lagartija balear, con diez subespecies distribuidas en otros tantos islotes. El 80% de la población mundial de este reptil endémico de Baleares se encuentra en el archipiélago de Cabrera. Entre los reptiles cabe destacar la salamanquesa común y la rosada y en el mar la tortuga boba. El número de mamíferos presentes es bajo, resultan reseñables: el erizo moruno, la gineta, la rata negra, el ratón, el gato cimarrón y el conejo, todos introducidos, además de cuatro especies de murciélagos autóctonos.

La avifauna es variada y llamativa, ya que 23 especies nidifican en el Archipiélago. Según recoge Amengual (2000, p. 207) las nutridas colonias de gaviota Patiamarilla, como de Audouín, de Cormorán Moñudo y sobre todo de procelariformes, han dotado a la isla de un merecido prestigio como destino ornitológico. Las rapaces están representadas el águila pescadora, el halcón de Eleonor, el halcón peregrino y el cernícalo común. También nidifican varias especies de paseriformes, entre las que destaca por su interés la curruca balear.

*Figura 9.- Cova Blava, en Cabrera (IGME).*

El interés de Cabrera se acentúa en la época de migración, ya que muchas aves utilizan las islas como zona de descanso y alimentación. Según Moreno J. y Pino J. (2004, p. 36), alrededor de 150 especies se han detectado en migración sobre el archipiélago. La fauna marina se ha censado, hasta el momento, en más de 950 especies, incluyendo al menos 25 crustáceos como la langosta, el bogavante, el cigarrón y el recientemente reintroducido centollo, y nada menos que más de 215 especies de peces.

Las aguas del Parque Nacional que, como ya se ha mencionado, integran el 87 por 100 de su superficie, son sin duda otro atractivo singular. El abrupto relieve de la isla extiende la línea de costa protegida a lo largo de 57 km. Se encuentran numerosas calas, alguna pequeña playa, cantiles rocosos y acantilados, algunos de altura considerable. La transparencia de sus aguas marinas es atribuible a la lejanía de las zonas urbanas, lo que evita que lleguen vertidos contaminantes. Sorprende al visitante la visión nítida del fondo marino en el que las masas de posidonia ondulantes, que alternan con las manchas de arena, son claramente visibles. La precipitación media anual en Cabrera oscila en el intervalo entre 350 mm y 407 mm (Paraíso Balear, 2014) por lo que los aportes de sedimentos por arrastre al mar son muy escasos, favoreciendo la excepcional transparencia y visibilidad de sus aguas.

Actualmente el Parque se rige por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), aprobado por Real Decreto 1431/1992, de 27 de noviembre, y por el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), aprobado por Decreto 58/2006 de 1 de julio (BOIB nº. 97 de 11 de julio de 2006).

Desde el 1 de julio de 2009, la gestión del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma de les Illes Balears, así queda recogido en el Real Decreto 1043/2009, de 29 de junio, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera), (BOE, nº 157, de 30 de junio de 2009) y en la Ley autonómica balear 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental.

Tanto a nivel físico, biológico, como económico y legal la gestión de áreas marinas reviste una especial complejidad. Según el Organismo Autónomo Parques Nacionales, el Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera obtuvo en noviembre del año 2008 el

certificado de gestión ambiental conforme a la Norma UNE-ISO 14001:2004. Al año siguiente, en diciembre, el centro de visitantes del Parque "ses Salines" también obtuvo la mencionada certificación. El proceso de certificación fue realizado por AENOR, principal entidad certificadora de España, acreditada por la Entidad Nacional de Acreditación, ENAC.

El alcance de ambas certificaciones incluye las actividades de conservación y gestión del Parque y la gestión de acuarios y actividades de divulgación e información del Parque realizadas en el centro de visitantes "ses Salines".

Una de las singularidades del Parque es que se trata de un territorio que se autogestiona. A pesar de pertenecer administrativamente al término municipal de Palma, no dispone de servicios municipales o externos para la recogida de residuos, saneamiento, alcantarillado, suministro eléctrico o de combustible, entre otros; sino que es el propio Parque el que se responsabiliza de todos estos servicios.

**CONCLUSIONES**

Las Fuerzas Armadas españolas han asumido, como un objetivo más dentro de sus misiones, la concienciación en la protección del medio ambiente. Además, esta labor constituye una demanda social de primer orden que incide notablemente en la imagen que las FAS ofrecen a la opinión pública. No obstante, parece apropiado concluir que la relación entre la Defensa y el medio ambiente, y los importantes avances del Departamento en este sentido, no se encuentran tan divulgados en la sociedad civil como otros aspectos más conocidos de las FAS.

Es importante destacar que el archipiélago de Cabrera supone un ejemplo paradigmático entre protección medioambiental y enclave militar. La presencia continuada del Ejército de Tierra en Cabrera durante el último siglo ha preservado los hábitats, tanto terrestres como marinos, de la presión turística, evitando la contaminación del suelo y aguas, así como la destrucción de su flora y fauna, haciéndonos llegar hasta el presente un singular ejemplo a nivel nacional, e incluso internacional, de cómo la presencia y la aplicación de la gestión medioambiental de Defensa contribuye a evitar la degradación de tan valiosos parajes.

En política ambiental, los principales objetivos de Parques Nacionales y Defensa son coincidentes en muchos aspectos (la protección, la conservación y la mejora del medio ambiente). Así, tanto el Ministerio de Defensa como el Parque Nacional de Cabrera cuentan

con la misma herramienta de gestión, ya que han implantado un Sistema de Gestión Ambiental de acuerdo a la norma UNE-EN ISO 14001. En este sentido, sería conveniente la colaboración y el intercambio de experiencias en la gestión de espacios naturales entre ambos organismos, dirigidas a optimizar los esfuerzos de las instituciones civiles y militares en esta materia, bajo el compromiso de la mejora continua.

El establecimiento de objetivos comunes entre Defensa y el Departamento que ostente las competencias sobre medio ambiente *sensu lato* y la difusión de los resultados obtenidos pondrían en valor los esfuerzos de las instituciones civiles y militares, y supondría una mejora del reconocimiento de la sociedad civil al esfuerzo de las FAS para cuidar y proteger estos aspectos. Así, por ejemplo, la edición de publicaciones relativas a la divulgación de experiencias y resultados en la gestión y conservación del medio ambiente, y las posibles propuestas y expectativas de futuro, resultarían altamente rentables en términos de visibilidad y compromiso social y resaltaría cómo estas medidas de protección son equiparables e, incluso, en algunos aspectos se subordinan a las actividades de instrucción y adiestramiento militar que se llevan a cabo en estos singulares parajes[1].

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABELLÁN PICÓ, S.: "Las Fuerzas Armadas defensoras del medio natural", *Revista del Ejército*, 845 (2011), 96-103.

AMENGUAL, J.: "Avifauna Terrestre y Marina", en: García Canseco, V. et al. (Coord.) *Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera.* Talavera de la Reina, Esfagnos S.L., 2000, p. 105-140.

IGME: "Patrimonio geológico e hidrogeológico de las Islas Baleares". Govern de les Illes Balears, 2006, 248 pp.

IGME: "Mapa Geológico de España, serie MAGNA 1:50000, Hoja 774 islas Conejera y Cabrera", 1992.

MIGUEL ALBARRACÍN, J.L.:" *Información sobre Cabrera".* Documento inédito, cortesía del Coronel Miguel Albarracín, 2014.

MINISTERIO DE DEFENSA: http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/medioAmbiente/espacios [Consulta: 20/10/2014].

[1] La autora de esta ponencia quiere expresar su agradecimiento al coronel D. José Luis Miguel Albarracín, de la Comandancia General de Baleares, vocal del Patronato del Parque Nacional de Cabrera, por la valiosa información facilitada sobre el pasado y presente militar de la isla y por sus comentarios y sugerencias que, sin duda, han contribuido a mejorar este texto. También desea agradecer la colaboración del Instituto Geológico y Minero de España, tanto de sus servicios centrales en Madrid, como de su Unidad en Palma de Mallorca, por el asesoramiento sobre el medio geológico y a D. Benigno Asensio Nistal, del OAPN, por la información documental aportada para la elaboración de este texto.

MINISTERIO DE DEFENSA: "Medio Ambiente, política ambiental [en línea], http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/medioAmbiente/politica/ [Consulta: 13/10/ 2014].

MINISTERIO DE DEFENSA: "Medio Ambiente, normativa" [en línea], http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/medioAmbiente/legislacion[Consulta: 3/10/2014].

MORENO, J.: "Cabrera a través de los siglos", en Amengual Ramis, J, et al (Ed): *El Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera, un enclave militar conservado para el futuro*. Madrid: Ministerio de Defensa, Centro De Publicaciones, 2007, 25-39.(fotos)

MORENO J. y PINO J. (coord.): "*El Parque Nacional Marítimo Terrestre del Archipiélago de Cabrera. Guía de visita".* Organismo Autónomo Parques Nacionales, 2004, 105 pp.

ORGANISMO AUTÓNOMO DE PARQUES NACIONALES: "folleto turístico de Cabrera" (2008), 3 pp.

ORGANISMO AUTÓNOMO DE PARQUES NACIONALES: "Archipiélago de Cabrera: Ficha técnica", http://www.magrama.gob.es/es/red-parques-nacionales/nuestros-parques/cabrera/ficha-tecnica/default.aspx [Consulta: 15/10/2014].

PARAÍSO BALEAR: http://www.paraisobalear.com/index.php/todo-sobre/cabrera/datos-de-interes.html [Consulta: 25/10/2014].

UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS: http://www.ume.mde.es [Consulta: 03/11/2014].

VERA, J.A. (Ed.): "Geología de España". Sociedad Geológica de España-Instituto Geológico y Minero de España, 2004, 884 pp.

# LA COMUNICACIÓN PÚBLICA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

**Luis Romero Bartumeus**

## NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Colaborador-Honorario del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Licenciado en Ciencias de la Información y Master en Paz, Seguridad y Defensa. Ha sido jefe de sección del *Diari de Tarragona* y redactor-jefe del diario *Europa Sur.* Ha desempeñado la jefatura del Gabinete de Presidencia y del Gabinete de Prensa de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar. Es autor de *El Estrecho en la política de seguridad española del siglo XX* (2003) y de *El Consulado General de España en Gibraltar 1716-1954* (2012). Es secretario general de la Asociación de la Prensa del Campo de Gibraltar.

**INTRODUCCION**

La experiencia acumulada y las lecciones aprendidas durante la última década en los distintos escenarios donde se ha dilucidado la Seguridad Internacional han llevado a los responsables militares a concluir que la Comunicación Pública no es una acción a desarrollar a posteriori de las operaciones, sino que debe formar parte del planeamiento y desarrollo de las mismas para ser efectiva (A. Carreras, 2013, pp. 111-121; F. Buesa, 2013, pp. 96-101). Ha de ser un elemento transversal. Exactamente la misma conclusión a la que habían llegado muchos años antes los máximos ejecutivos de las grandes empresas en todo el mundo (Dircom, 2013).

A esto habría que añadir que la comunicación previa de los elementos que componen nuestros objetivos estratégicos, lo que podríamos definir como "la comunicación de lo estratégico" (L. Romero, 2014), resulta un elemento clave para poder contar, llegado el caso, con el imprescindible apoyo de la ciudadanía a la hora de desarrollar cualquier operación en el exterior o adoptar cualquier decisión que conlleve un posicionamiento de riesgo, no necesariamente relacionado con acciones de fuerza. Ese apoyo social es el que nos va a ofrecer la legitimidad imprescindible para el buen fin de la misión o del objetivo a alcanzar. Y el que nos va a permitir actuar con libertad, sabedores de que contamos con apoyo a retaguardia, para conseguir consumar nuestros fines estratégicos.

Cuando es necesario desplegar fuerzas, realizar inversiones millonarias relacionadas con la defensa o adoptar un posicionamiento decidido ante acontecimientos imprevistos, no suele haber tiempo para casi nada. En caso de crisis, lo fundamental debe estar ya planeado, suficientemente adiestrado y probado. Y la Comunicación debe haber empezado a cumplir su función antes para poder contribuir al éxito durante y después. Pero ha debido cumplir su misión de forma coherente con los principios que inspiran nuestra estrategia de seguridad. Para ello, resulta imprescindible que exista una única Estrategia de Comunicación (ESTRACOM) para la Seguridad.

Concretando en nuestro país: España tiene un problema de Seguridad Nacional. ¿Por qué? Porque tenemos un problema de Opinión Pública respecto a los asuntos de Seguridad Nacional. Según la última encuesta del *Transatlantic Trends* (Diana Barrantes, 2014), el 55 por ciento de los españoles considera que España no debe participar en operaciones fuera de nuestro entorno estratégico inmediato. Pese a que la tasa de aprobación institucional de

nuestras FAS es de las más altas (segunda institución más valorada en las encuestas del CIS), sin embargo son mayoría los que apuestan por reducir todavía más los presupuestos de Defensa. Además, sólo el 16 por ciento de los españoles estaría en disposición de participar voluntariamente en la defensa de su país y "con toda seguridad" un 40 por ciento no está dispuesto a hacerlo (IEEE, 2013; 59). Estos datos, que no son nuevos, nos llevan a la conclusión de que no disponemos de una efectiva ESTRACOM para la Seguridad y no tener una ESTRACOM conduce a que suframos un problema de Seguridad Nacional.

**HACIA LA SEGURIDAD DESDE LA DEFENSA**

Durante treinta años, los documentos estratégicos de mayor rango que en España han existido han sido las sucesivas Directivas de Defensa Nacional (DDN). Asumidas como propias por el presidente del Gobierno, pero elaboradas por el Ministerio de Defensa, en realidad contemplaban "orientaciones de aplicación únicamente al ámbito militar", lo que provocaba que tuvieran una carencia fundamental: "no abordaban la acción de toda la Administración del Estado en el ámbito de la Seguridad Nacional" (M. Laborie, 2013, pp. 5-14).

Durante todo ese tiempo, el concepto Seguridad Nacional no apareció en los documentos oficiales como la máxima aspiración del Gobierno y las sucesivas normativas y documentos estratégicos se limitaban a utilizar el de Defensa Nacional cuando, en realidad, el concepto "*Seguridad necesariamente incluye el concepto defensa*"(M.A. Ballesteros, 2011, p. 53). La necesidad de ampliar el foco, fundamentalmente reivindicada desde el mundo académico y de los *think tank* (F. Arteaga, 2008; Ch. Edwards, 2008), y otorgarle al concepto de Seguridad Nacional el papel que le corresponde, además de ubicarlo en el entorno inmediato del presidente del Gobierno, se concretó en España a remolque de lo que sucedió desde 2007 en los Países Bajos, Reino Unido, Alemania y Francia.

Pese a que la primera Estrategia Española de Seguridad (EES) vio la luz en junio de 2011, y suponía en teoría un cambio radical en la elaboración de documentos de nivel estratégico, un año después volvió a dictarse, firmada también por el presidente, una nueva DDN, concretamente en julio de 2012. Entre medias, unas elecciones generales propiciaron un cambio en la mayoría parlamentaria que dio paso a un nuevo Gobierno, con lo que la EES de 2011 quedó como "*un mero ejercicio teórico"*, en expresión del teniente coronel Laborie Iglesias (2013, pp. 5-14). Tras el paso dado en 2011, hubiera sido lógico pensar que con que el

presidente del Gobierno firmara solo un documento estratégico, habría sido más que suficiente. No fue así.

A la vez que se difundía la nueva DDN 2012, se creaba el Departamento de Seguridad Nacional (DSN)[1], con la función específica de "*contribuir a la elaboración, implantación y revisión de las estrategias (…) que en materia de seguridad nacional se desarrollen*". Integrado en el Gabinete del Presidente del Gobierno, recibe además el encargo específico de realizar una revisión de la EES 2011.

La EES 2011 refería en su capítulo 1, de forma tangencial, la necesidad de transparencia informativa en estas cuestiones y de fomento de la conciencia en la ciudadanía de las amenazas y riesgos a la seguridad. Además de promover "*una mayor cultura de seguridad*". La DDN 2012 concretaba y planteaba que *"una defensa eficaz exige la participación ciudadana"*. Por ello, en la legislatura que comenzaba en esas fechas se planteaba acentuar el esfuerzo "*en el desarrollo de una comunicación estratégica de la defensa que tendrá como finalidad fomentar una conciencia de defensa de España y, en más profundidad, una cultura de defensa*"[2].

En octubre de 2012, el titular de Defensa firma la Directiva de Política de Defensa (DPD). Al no haberse difundido este documento en su integridad, tomaremos como referencia la amplia Nota de Prensa oficial difundida en su momento[3]. En esta, como una de las necesidades de la Defensa, se citaba "*el establecimiento de un sistema de comunicación estratégica para facilitar la comprensión de las operaciones militares y su influencia en la evolución de la situación estratégica*". Resulta evidente que lo que se entiende por finalidad de la comunicación estratégica en uno y otro documento no coincide (M. Ballenilla, 2013, p. 35). Por último, la DPD establece como directriz concreta la creación de una Oficina de Comunicación Estratégica.

**UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN PARA LA SEGURIDAD**

En marzo de 2013, sin que ningún documento previo lo hubiera previsto, el ministro firma la Directiva de Comunicación Estratégica de la Defensa (DCED). Su objeto, proporcionar las directrices básicas que sirvan para desarrollar la Comunicación Estratégica en el ámbito del

[1] Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de Presidencia del Gobierno. *BOE nº 175, de 23 de julio de 2012.*
[2] Las cursivas de este párrafo y el siguiente son del autor.
[3] Nota de Prensa del Ministerio de Defensa, de 31 de octubre de 2012.

Ministerio de Defensa. El documento, de escasos cuatro folios, no fue difundido por el Ministerio, aunque con posterioridad ha sido publicado en su integridad en una obra colectiva del Centro de Investigación Comunicación y Sociedad, de la Universidad de Almería (M. Fernández Amador, ed., 2013, pp. 39-42). El coronel Miguel Ballenilla y García de Gamarra[4] ha calificado de "discorde" esta DCED, además de confusa y fruto de un "precipitado seguidismo doctrinal" (M. Ballenilla, 2013, p. 38).

Con no ser en su conjunto un documento afortunado[5], lo más relevante del mismo es que desde el Ministerio de Defensa, y a dos meses escasos de la aprobación y difusión de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), que lo fue en mayo de 2013, se decida elaborar y aprobar una Directiva de Comunicación Estratégica sin esperar a conocer las líneas de acción estratégica que iba a contener la ESN y sin caer en la cuenta que su Estrategia de Comunicación debería, en buena lógica, seguir la línea que aquella marcara.

A la par que se aprobaba la ESN se daba el pistoletazo de salida al nuevo Consejo de Seguridad Nacional (CSN)[6]. Un motivo más, dado que el titular de Defensa iba a formar parte de este órgano, para no adelantarse a la nueva estructura y dinámica que desde la Presidencia del Gobierno se pretendía poner en marcha y que señalaba, como función del CSN, "*dictar las directrices necesarias en materia de planificación y coordinación de la Política de Seguridad Nacional*".

La ESN, en al menos nueve de sus doce líneas de acción estratégica incluidas en su capítulo 4, identifica acciones concretas de comunicación que deberían conformar la base sobre la que elaborar la Estrategia de Comunicación para la Seguridad, sin duda necesaria, y cuya coordinación o al menos inspiración debería corresponder al CSN a través del Comité Especializado que podría crearse al amparo del artículo 3.6 del Real Decreto 1886/2011, modificado por el RD 385/2013.

Dados los numerosos objetivos a alcanzar para los que resultarían necesarias acciones concretas de comunicación, y para aunar criterios y hacerlas coherentes con la finalidad que se

[4] Diplomado de Estado Mayor, es master en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional, además de diplomado en Comunicación Social.
[5] La definición de Comunicación Estratégica de la Defensa que aparece en la DCED es la traducción de la empleada por la OTAN y a continuación de la misma afirma, dando a entender que no hay aún una idea clara al respecto, que la Comunicación Estratégica "es en parte una filosofía, en parte una capacidad y en parte un proceso".
[6] Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de Presidencia del Gobierno. *BOE nº 131, de 1 de junio de 2013.*

pretende, se impone la necesidad de una ESTRACOM para la Seguridad de la que dimanen las correspondientes estrategias de comunicación sectoriales que la deban desarrollar y que corresponderá implementar a los organismos que resulten implicados en cada una de las líneas de acción estratégica. No resulta aceptable, porque pondría en duda la jerarquía estratégica que debe regir en este campo para ser eficaz, que existan ESTRACOM sin coordinación ni subordinación a los objetivos establecidos en la ESN.

La ejecución de la ESTRACOM sí podría y debería recaer en cada uno de los actores de la correspondiente acción estratégica, que podría coincidir o no –según los casos- con un Ministerio en concreto. Pero no parece lo más lógico que se pretenda poner en pie y desarrollar una ESTRACOM sectorial, que tenga que ver con aspectos recogidos en la ESN, sin que primero se ponga en claro una ESTRACOM para la Seguridad que deberá ser definida por el órgano encargado de la coordinación de la Seguridad Nacional.

**SIN MIEDO A COMUNICAR LO ESTRATÉGICO**

Se ha dado un paso muy importante en la definición y organización del sistema de Seguridad Nacional como para permitir que fracase. Quizás no todos han calibrado en su justa medida lo que nos jugamos, debido a anticuados corporativismos aún enquistados o, como describe Charles Edwards, por las limitaciones que impone "un sistema arcaico y compartimentado" (2008). La elaboración de estrategias de seguridad, dice Félix Arteaga, "*no es una moda a la que apuntarse, sino una necesidad"* (2008). Esta asunción por la Presidencia del Gobierno de la función de coordinación y elaboración de las estrategias resulta coherente con lo que funciona en los países de nuestro entorno y con la responsabilidad que la normativa en vigor le confiere al presidente del Gobierno. En el ámbito concreto de la Comunicación, la necesidad de un liderazgo único y definido, además de competente, resulta imprescindible como todos los ciudadanos han podido comprobar en la reciente crisis del virus del Ébola.

Hay que perderle el miedo a comunicar lo estratégico. Para ello hay que perderle el miedo, primero, simplemente a comunicar. Después, no hay que temer comunicar lo estratégico cuando no es un problema hacerlo, es decir, cuando no existe crisis alguna que nos atenace ni circunstancia externa que nos empuje. Luego, cuando lleguen los problemas, y siempre llegan antes o después, lo estratégico debe estar ya comunicado. Cuando llegan los problemas, una crisis por ejemplo, no suele haber tiempo para nada y menos para pensar. Todo debe estar previsto y ensayado. El adiestramiento de los comunicadores debe haber concluido con éxito y

la ciudadanía debe haber recibido, antes, la suficiente información como para que solamente haga falta rematar el proceso durante y después, según lo planeado y aprendido.

No podemos esperar que caiga sobre nosotros una crisis energética de las que hacen tambalear nuestro sistema de convivencia y desarrollo económico para empezar a comunicar lo relevante que es la diversificación de las fuentes de energía o lo necesario que es el ahorro energético. No es de recibo que, llegado el momento de desplegar en Irak, tengamos que empezar a explicar lo que nos jugamos en esa parte del planeta y, justo entonces, darnos cuenta que la sociedad no entiende muy bien por qué en un momento determinado nos fuimos y ahora volvemos. Tampoco resulta lógico que debamos, a toda prisa, improvisar una explicación de la condición marítima de España, cuando hemos decidido encargar, con un presupuesto millonario, el diseño y la construcción de cinco nuevas fragatas de última generación y que deben sustituir a las que han cumplido su ciclo de vida.

La improvisación, que conlleva llegar tarde a la comunicación, es igual al fracaso en este tipo de cuestiones la mayoría de las veces. Y la experiencia en estos asuntos es mucho más que un grado. Que la ESTRACOM debe desarrollarse en tiempos de no crisis para que cuando éstas lleguen esté engrasada y su trabajo adelantado es una obviedad tan clara que no merece mucha más explicación. No poner el énfasis en lo que desde 2011 la EES ya definió como Cultura de Seguridad, y que se alcanzará a través de una adecuada ESTRACOM para la Seguridad, puede llevarnos a que la ciudadanía no acepte determinadas decisiones, porque no las acabe de entender, no las apoye y, en consecuencia, se fracase en el objetivo último. Sobre todo cuando se emplean recursos humanos en situaciones de riesgo, es decir, en operaciones militares. Dado que, como mantiene el teniente coronel Carreras Postigo, "cualquier operación militar que dé la espalda a la opinión pública estará abocada al fracaso o, al menos, a tener que afrontar innumerables problemas añadidos…" (2013, 120).

Este tipo de comunicación sólo rinde beneficios a medio y largo plazo. Es necesario que alguien se ponga a pensar a largo plazo en esto de la ESTRACOM. Y, sobre todo, es imprescindible que no se cometa el error de encargar esta tarea a personas que no sean profesionales con amplia experiencia en el mundo de la Comunicación. Para muchos, la Comunicación sigue siendo algo etéreo y sin base científica suficiente. Hace años que la Academia se pronunció de forma definitiva al respecto. Pero, por si alguien no lo entiende, es conveniente reparar en que los que se juegan su dinero, su patrimonio y sus empresas, hace muchos años que no dudan en poner en manos de profesionales de la Comunicación la estrategia de sus negocios. Y cuanto

más importante y global es la empresa, más recursos dedican a ello. Estaremos perdiendo el tiempo si no hacemos lo mismo con la ESTRACOM para la Seguridad.

**UNA ESTRACOM DEL SIGLO XXI**

Pero si conseguimos dar los pasos adecuados en la dirección correcta, no podemos pretender alcanzar nuestros objetivos sin utilizar para ello las nuevas herramientas que la tecnología pone, no ya a nuestro alcance, sino al de nuestros potenciales enemigos. Hemos de olvidarnos de que vamos a poder controlar la difusión de los hechos, de la información, de lo que hagamos dentro y fuera de nuestras fronteras. Eso pasó a la historia. Hoy, lo que se impone es la comunicación en tiempo real, mediante el uso de la red.

Eugene Jarecki, documentalista estadounidense, parafraseando a G. Orwell, ha señalado que cuando las cámaras de grabación eran grandes y caras, sólo estaban a disposición de los estudios de cine y televisión. Pero, a medida que se han convertido en baratas y pequeñas, a la vez que la transmisión de lo que captan es accesible para todos y a coste casi cero, "la gente común se ha hecho con el control de la narración multimedia" (S. Rose, 2014). La información ya no está controlada ni siquiera por las grandes corporaciones, no digamos por los Estados. Y a ello debemos acostumbrarnos.

Cualquier ESTRACOM pasa y pasará en el futuro por la red. Por todos y cada uno de los canales que ésta nos aporta. El 71 por ciento de la población española es usuaria de internet (EGM, 2014) y si la estadística la reducimos a la población menor de 30 años, es más que probable que nos acerquemos mucho al 90 por ciento. Y en esa franja de edad es donde está la inmensa mayoría de nuestros soldados. El 95 por ciento de los soldados de las Fuerzas de Defensa de Israel tiene perfil en *Facebook*.

El empleo de las redes sociales desde el mismo campo de batalla se ha convertido ya en una amenaza para la seguridad de las operaciones militares (E. Fajón Chamorro y G. Colom Piella, 2014), pero a la vez es una realidad tan contundente que no va a ser posible simplemente negarla para así pretender neutralizarla. La red ha superado y superará cualquier intento de bloqueo y, o nos sumamos a ella decididamente y la utilizamos, o sencillamente nos derrotarán con su uso.

Ganar la batalla de la Comunicación en la red, porque en breve no habrá ninguna acción comunicativa relevante que no pase por ella, es la única manera de conseguir nuestros objetivos estratégicos. Judith Santano, en el reciente Congreso Internacional de Estudios Militares, celebrado en Granada, se preguntaba: "¿Vamos con retraso en el apoyo y fomento del uso de las redes sociales como arma de comunicación estratégica?" (2014). Sobre el uso de la red social *Twitter*, el C*ommunity Manager* del perfil del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) español, el cuerpo de seguridad con más seguidores del mundo[7], ha escrito: "Las instituciones están muy obsesionadas con no equivocarse. Han dejado de informar sobre muchas cuestiones por el riesgo implícito que supondría meter la pata (…). Pero precisamente el mayor error está ahí, en no hacer nada" (C. Fernández Guerra, 2014, 79).

**CONCLUSIONES**

Sin apoyo ciudadano, ninguna Estrategia de Seguridad Nacional tiene sentido. Es más, será totalmente inútil pretender implementarla porque los beneficiarios de la misma no la entenderán y no se sentirán implicados, por lo tanto no la apoyarán y, en consecuencia, no la legitimarán. En palabras de Joan Navarro, vicepresidente de Llorente&Cuenca: "Los ciudadanos quieren compartir para otorgar legitimidad. La sociedad exige el derecho a comprender. Las empresas tuvieron que hacer este esfuerzo mucho antes. Los Estados no van a ser distintos" (2014).

Lo que deberíamos hacer es comunicar lo estratégico. Y ¿qué es lo estratégico? Desde hace poco tiempo lo tenemos muy fácil: No hay más que leerse el capítulo 4 de la ESN donde vienen definidas las líneas de acción estratégica. Y tras extraer esas directrices, elaborar una ESTRACOM para la Seguridad que deberá abarcar todas las acciones de comunicación previstas en la misma ESN, más las que se consideren oportunas, y encargar a cada organismo responsable de cada una de las acciones su desarrollo y su difusión.

Y comenzar a hacerlo cuanto antes, porque lo estratégico se debe comunicar en tiempos de NO crisis, para que cuando éstas surjan el trabajo de base esté realizado, para que cuando haya que adoptar decisiones no tengamos que empezar a explicar desde cero por qué. Entre

[7] *@policia* tiene 1,24 millones de seguidores, por delante del perfil del FBI que le sigue a corta distancia y al que consiguió superar el 30 de enero de 2014. La cuenta en *Twitter* del CNP nació en marzo de 2009. [En línea] https://twitter.com/policia [Consulta: 04/12/2014]

otras razones porque cuando surge una crisis no suele haber tiempo para casi nada y menos para pensar. Y si no, que se lo pregunten a los implicados en la reciente crisis del Ébola.

La ESTRACOM para la Seguridad, como todas las estrategias comunicativas, es una actividad que debe planificarse a largo plazo, que requiere dedicación y medios en manos de profesionales de la comunicación. Es un asunto demasiado importante como para dejarlo en manos de aficionados.

La ESTRACOM para la Seguridad debe ser un elemento transversal de la Seguridad Nacional, que debe abarcar todas las acciones que tengan que ver con ella. La misma elaboración de la ESN fue el inicio de una gran operación de comunicación de lo estratégico, pero que debe continuar, de forma coordinada y coherente con los objetivos plasmados en la ESN. Por eso es imprescindible que primero se elabore una ESTRACOM y luego se desarrollen las distintas estrategias de comunicación de cada una de las acciones, derivadas de la primera, y no al revés.

Para eso, primero hay que perderle el miedo a comunicar, entender las oportunidades que nos ofrecen los medios y la red. Y, después, perderle el miedo a Comunicar lo Estratégico, lo que de verdad nos va a proporcionar valor añadido a nuestro objetivo final.

Y, por último, la comunicación realmente efectiva, no del futuro sino del presente, de hoy, está en la red. Los españoles, mayoritariamente, ya usan internet. Los datos del Estudio General de Medios son incuestionables. Para ser eficientes y no dejar que otros ocupen ese lugar en nuestro nombre, la red debe ser el centro de nuestra ESTRACOM para la Seguridad.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARTEAGA, Félix: "Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española". [En línea] *Real Instituto Elcano: Análisis del Real Instituto Elcano, nº 112* (2008) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI112-2008#.VFkIbfmG_B0 [Consulta: 04/11/2014]

ARTEAGA, Félix: "La Estrategia de Seguridad Nacional 2013". [En línea] *Real Instituto Elcano. Comentario Elcano nº 37* (2013) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-arteaga-estrategia-seguridad-nacional-2013#.VFkPgvmG_B0 [Consulta: 04/11/2014].

BALLENILLA Y GARCÍA DE GAMARRA, Miguel: "La Directiva de Comunicación Estratégica de la Defensa: un análisis crítico", en FERNÁNDEZ AMADOR, Mónica (ed.): *En torno a la comunicación*. *Situación actual y retos de futuro.* Almería: CySOC, 2013, pp. 25-42.

BALLESTEROS MARTIN, Miguel Ángel: "La evolución de la Cultura de la Seguridad y la Defensa", en LÓPEZ MORA, Fernando y BALLESTEROS MARTIN, Miguel Ángel (eds.): *Ensayos sobre la Cultura de Defensa y la Paz en la España actual*. Córdoba: Ministerio de Defensa y Universidad de Córdoba, 2011, pp. 47-58.

BARRANTES OLÍAS DE LIMA, Diana: "El (des)conocimiento de la defensa en la sociedad española". [En línea] *blog.rielcano.org* (2014) http://www.blog.rielcano.org/el-desconocimiento-de-la-defensa-en-la-sociedad-espanola/?utm_source=Newsletter174&utm_medium=email&utm_campaign=Nov2014 [Consulta: 25/11/2014]

BUENO FERNÁNDEZ, Carlos A.: "La cultura de seguridad en la comunicación institucional para la televisión del Ministerio de Defensa", en *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la Defensa nacional.* Madrid: Ministerio de Defensa, 2014, pp. 275-283.

BUESA GARCIA, Fernando: "La información pública en el mando conjunto de ISAF", en *Ejército* (864, extra) marzo de 2013.

CARRERAS POSTIGO, Agustín: "Evolución en el esfuerzo de comunicación de las Fuerzas Armadas", en *Seminario: Cambio continuo del entorno de Seguridad y Defensa: La responsabilidad de las Fuerzas Armadas españolas.* Almería: Universidad de Almería, 2013, pp. 110-121.

DIRCOM: *Manual de la Comunicación*. Madrid: Dircom, 2013.

EDWARDS, Charles: "España en el siglo XXI: argumentos a favor de una Estrategia de Seguridad Nacional". [En línea] *Real Instituto Elcano. Análisis del Real Instituto Elcano, nº 91* (2008) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI91-2008#.VFkJM_mG_B0 [Consulta: 04/11/2014]

*Estudio General de Medios (EGM). Audiencia de Internet.* [En línea] AIMC: 3ª Ola (Octubre/Noviembre 2014) http://www.topcomunicacion.com/archive/files/20141202121022_VDBEOY.pdf [Consulta: 03/12/2014]

FAJÓN CHAMORRO, Enrique y COLOM PIELLA, Guillem: "Las redes sociales y sus riesgos para las Fuerzas Armadas", en *El Mundo,* 22 de octubre de 2014.

FELIÚ ORTEGA, Luis: "La Confusa terminología de la Seguridad y la Defensa". [En línea] *Instituto Español de Estudios Estratégicos: Documento de Opinión 06/2012* (25 de enero de 2012) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO06-2012_ConfusaTerminologia_Seg.Def._GB_Feliu.pdf [Consulta: 04/11/2014]

FERNÁNDEZ AMADOR, Mónica (Ed.): *En torno a la comunicación*. *Situación actual y retos de futuro.* Almería: CySOC, 2013.

FERNÁNDEZ GUERRA, Carlos: *@policia: las historias de un éxito*. Madrid: Aguilar, 2014.

HERNÁNDEZ CORCHETE, Sira: "Evolución de la publicidad institucional gráfica de las Fuerzas Armadas. De la cultura del reclutamiento a la cultura de Defensa". *Congreso Internacional de Estudios Militares*. Granada, 17-19 septiembre de 2014 (pendiente de publicar).
Instituto Español de Estudios Estratégicos: *Informe de Resultados del último informe del CIS: Defensa Nacional y Fuerzas Armadas* [En línea] IEEE (Septiembre 2013) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/ESociologicos/2014/X_ENCUESTA_CIS_MAR14.pdf [Consulta: 04/11/2014]

LABORIE IGLESIAS, Mario: "Seguridad Nacional y Estrategia. La posición de los intereses y valores de España en un mundo globalizado", en *Escenarios Actuales* (año 18, 3), 2013, pp. 5-14. CEIM: Santiago de Chile.

ROMERO BARTUMEUS, Luis: "Continuidad y consenso en la Estrategia de Seguridad Nacional". [En línea] *Papeldeperiodico.com* (21 de junio de 2013) http://papeldeperiodico.com/2013/06/21/continuidad-y-consenso-en-la-estrategia-de-seguridad-nacional/ [Consulta: 04/11/2014]

ROMERO BARTUMEUS, Luis: "Ciberseguridad y Seguridad Marítima, dos nuevas estrategias nacionales". [En línea] *Papeldeperiodico.com* (16 de diciembre de 2013) http://papeldeperiodico.com/2013/12/16/ciberseguridad-y-seguridad-maritima-dos-nuevas-estrategias-nacionales/ [Consulta: 04/11/2014]

ROMERO BARTUMEUS, Luis: "Comunicar lo estratégico y lo estratégico de comunicar". *Congreso Internacional de Estudios Militares*. Granada, 17-19 septiembre de 2014 (pendiente de publicar).

ROSE, Steve: "The Isis propaganda war: a hi-tech media jihad". [En línea] *The Guardian*, 7 de octubre de 2014. http://www.theguardian.com/world/2014/oct/07/isis-media-machine-propaganda-war [Consulta: 04/11/2014].

SANTANO MERCHÁN, Judith: "Internet, redes sociales y el fenómeno del soldado-periodista. Un reto para la gestión de la Comunicación Estratégica". *Congreso Internacional de Estudios Militares*. Granada, 17-19 septiembre de 2014 (pendiente de publicar).

# PANEL II: SEGURIDAD INTERNACIONAL

**Coordinado por Dra. Elvira Sánchez Mateos**

**SÍNTESIS DE CONTENIDOS**

El primer congreso de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa organizó un panel sobre seguridad internacional en el que se presentaron seis ponencias que plantearon diversos temas de seguridad internacional y problemas que constituyen preocupaciones de seguridad en la agenda mundial.

Por una parte, el tema de la seguridad marítima fue abordado por el Dr. Fernando Ibáñez, investigador de la Universidad de Zaragoza, quien en su presentación "Similitudes y diferencias entre la piratería en Somalia y en el Golfo de Guinea" detalló las causas de la piratería en los dos países, las diferencias y similitudes entre los dos casos y las medidas adoptadas para hacer frente a este problema de seguridad. El Dr. Ibáñez subrayó la necesidad de abordar las causas que explican esta situación, tales como la corrupción y las débiles capacidades de control marítimo de esos estados.

Por otra parte, la inestable situación en Oriente Medio constituyó el escenario de fondo de otras dos ponencias del panel. En primer lugar, el GD D. Jesús Argumosa Pila, director adjunto del Grupo Atenea Seguridad Nacional, presentó el trabajo "El conflicto palestino-israelí y la seguridad en Oriente Medio" en el que repasó diferentes problemáticas de la zona: desde la rivalidad entre potencias regionales, como Arabia Saudita e Irán, a los conflictos étnico-religiosos o la intromisión de poderes externos. Centrándose específicamente en el conflicto palestino-israelí, pormenorizó en su ponencia la evolución del conflicto y detalló la situación actual de bloqueo del proceso de paz y de las negociaciones, apuntando posibles vías de solución, como son el reconocimiento del "estado palestino", así como la recuperación del papel mediador de la Unión Europea.

A continuación, Dª Ana Belén Perianes, doctoranda del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, centró su contribución en "La ofensiva del Estado Islámico de Irak y el Levante de junio de 2014: consecuencias para la seguridad internacional". La ponente analizó los orígenes de este grupo terrorista, su vinculación con la red Al-Qaeda y las causas y efectos de su penetración en Irak y Siria, subrayando también el agravamiento de la situación de seguridad en Oriente Medio, en el marco general de pugna hegemónica entre diversas potencias de la zona, y su vinculación con la seguridad internacional.

Finalmente, el panel sobre seguridad internacional integró tres trabajos que trataron otras dimensiones relacionadas con la seguridad internacional. El Cte. IM D. Samuel Morales, consejero técnico del departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno, planteó en su ponencia "La acción exterior del estado como elemento de la seguridad nacional" la vinculación entre política exterior, acción exterior y seguridad nacional, en el entendimiento de que la seguridad interior y la exterior son interdependientes. Tras repasar el marco legislativo español actual relativo a esos temas, el ponente remarcó la necesidad de que la acción exterior del estado, que integra también la política de cooperación al desarrollo, esté basada en la unidad de acción.

El Dr. José Miguel Quesada centró su aportación en "La reserva militar como respuesta a la evolución del entorno estratégico: diferentes interpretación dentro de la Alianza Atlántica". En la misma planteó la necesidad de cooperación entre actores civiles y militares para poder realizar un enfoque integral de la seguridad y la aportación que pueden realizar los reservistas como puente entre civiles y militares; también desgranó la doctrina sobre reservistas de la Alianza, explicando los dos modelos que existen sobre "reservismo" –el anglosajón y el europeo continental-, y la situación en España.

La última de las ponencias fue presentada por Dª Alexandra Issacovitch, coordinadora de SWIIS (Spanish Women in International Security) y experta en misiones de la ONU, la OSCE y la Unión Europea. En su trabajo "Mujer, Paz y Seguridad: 14 Aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las NN. UU." detalló los esfuerzos realizados desde las Naciones Unidas con el fin de integrar la perspectiva de género en materia de seguridad internacional en dos dimensiones: primero, en la urgencia de proteger a la mujer en los conflictos armados, pues es objetivo directo de violencia estructurada; segundo, en la necesidad de incorporar a la mujer en puestos de decisión en cuestiones de paz y seguridad; en las conclusiones de su análisis, la ponente destacó el largo camino que queda por recorrer en el cumplimiento de los objetivos y desarrollo de esta Resolución.

# SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE LA PIRATERÍA EN SOMALIA Y EN EL GOLFO DE GUINEA

**Dr. Fernando Ibáñez Gómez**

## NOTA BIOGRÁFICA

Doctor por la Universidad de Zaragoza en el Programa de Conflictos, Seguridad y Solidaridad y Máster en Seguridad Global y Defensa. Docente de la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA) y del Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa (CISDE), es miembro del Grupo de Investigación VIGIA de la Universidad de Zaragoza. Ha publicado diversos trabajos, especializándose en seguridad marítima. Su tesis doctoral, editada por el Ministerio de Defensa, se titula *La amenaza de la piratería marítima a la seguridad internacional: el caso de Somalia*. Desde enero de 2014 es consultor del programa de la Unión Europea *Critical Maritime Routes*, cuyo fin es reforzar las capacidades regionales y nacionales en materia de seguridad marítima.

## INTRODUCCIÓN

La piratería marítima ha resurgido con fuerza en África en la última década, tanto en aguas próximas a Somalia, como por las acciones desplegadas por los piratas nigerianos en el golfo de Guinea. El objetivo de esta ponencia es analizar las similitudes y diferencias entre estos dos grandes focos de la piratería marítima. Se trata de identificar sus causas, sus objetivos, su modus operandi o su relación con el crimen organizado para plantear, a continuación, qué medidas podrían implementarse tanto a nivel nacional, regional y global para luchar contra dicho fenómeno de forma eficaz.

## CARACTERÍSTICAS DE LA PIRATERÍA EN SOMALIA Y EN EL GOLFO DE GUINEA

### Causas que explican su aparición

En general, la aparición de la piratería marítima en una determinada área suele responder a diversos factores de índole geográfica, política, histórica, económica, social y cultural. Ciertas circunstancias geográficas la propician: estrechos, bahías, estuarios y archipiélagos son lugares óptimos para la práctica pirata. Estas áreas dan lugar, con frecuencia, a cuellos de botella, gracias a la presencia de un tráfico congestionado y favorable al despliegue de emboscadas. Otro elemento está relacionado con un contexto geopolítico internacional que, con el final de la Guerra Fría, ha dado menos importancia a la presencia de buques de guerra en ciertos puntos estratégicos. La piratería somalí ha cambiado en parte, esta realidad, con la reunión desde finales del año 2008 de la mayor concentración de navíos de las últimas décadas. Asimismo, la ausencia o la indefinición de medidas legales en el Derecho Internacional y en los códigos penales de muchos Estados para luchar contra la piratería han impedido el desarrollo de una eficaz labor represora.

Si bien es cierto que la actividad pirata de nuestros días está restringida a un número limitado de áreas, en el caso de la piratería somalí se ha producido una innovación importante. Si hasta el año 2006 la mayor parte de los ataques se producían no más allá del dominio marítimo de los países de la región, la utilización de buques nodriza cargados de combustible ha permitido a los piratas somalíes permanecer durante semanas navegando sin necesidad de volver a sus bases en tierra firme. Esta estrategia les ha servido para ampliar su radio de acción llegando a desplegar ataques más allá de las 1.500 millas del litoral somalí.

Entre los factores políticos que han favorecido el surgimiento de la piratería en Somalia destaca el derrocamiento del presidente Siad Barre en 1991, hecho que puso fin a 22 años de régimen autoritario. La agresiva política exterior de Barre provocó que Somalia se viera implicada en 1977 en un conflicto territorial con Etiopía por el control de la región de Ogadén. El fracaso militar somalí alimentó la oposición interna en las regiones somalíes de Puntlandia y Somalilandia, que el régimen reprimió con dureza. La muerte de varias decenas de miles de personas propiciaría la secesión del autoproclamado Estado independiente de Somalilandia en 1991.

El país se ha visto sumido, desde entonces, en más de dos décadas de guerra civil permanente, convirtiendo a Somalia en el más fallido de todos los Estados fallidos del planeta.[1] El conflicto interno somalí se ha visto favorecido por un proceso colonizador que derivó en la creación de unas estructuras políticas y administrativas a semejanza de las metrópolis y propias de un Estado-nación europeo. Sin embargo, dichas instituciones no guardaban relación con una organización política y social fundamentada en los clanes, que vieron en el control del Estado la vía para dominar los resortes del poder. El Estado se ha convertido así en el foco de las luchas entre clanes y no en un ente que pueda favorecer el desarrollo o la unidad nacional. La insurgencia con base en los clanes ha sido el mecanismo elegido para enfrentarse al Estado en una guerra civil sin fin. El objetivo es evitar que el poder del Estado caiga en manos de un solo clan o refuerce el papel de alguno o algunos de ellos en perjuicio del resto. Socialmente hablando, los clanes dividen a la población, incentivan disputas por los recursos y el poder, y movilizan a las milicias. Los líderes políticos, ya desde la época del propio Barre, los han manipulado a favor de sus intereses. A su vez, los ancianos líderes tradicionales de los clanes son la primera fuente de mediación en los conflictos.

Este contexto de caos interno atraerá a las aguas de Somalia a pesqueros de flotas de diversos países: Francia, España, Corea del Sur, Grecia, Reino Unido, Ucrania, China, Taiwán, Yemen, Arabia Saudí, Rusia, India, Egipto, Pakistán, Japón, Belice... Muchos de ellos, además, con banderas de conveniencia con el fin de eludir las normativas existentes sobre límites de capturas. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación calculó que unos 700 pesqueros faenaban sin licencia y de modo ilegal en el dominio marítimo somalí

[1] Desde 2008 Somalia ha encabezado el conocido *Fragile States Index*, elaborado desde el año 2005 por *The Fund for Peace*. Sin embargo, en 2014 el primer puesto de este triste ranking correspondió a Sudán del Sur, figurando Somalia a continuación: http://ffp.statesindex.org/rankings-2014 [Consulta: 21/08/2014]

(FAO, 2005). El problema también afectaba a otros países de la región: en 2007 se estimó que Mozambique y Tanzania perdían más de 1.000 millones de dólares al año como resultado de la pesca ilegal, la destrucción de arrecifes y el agotamiento de muchas especies (Mays, 2007).
Desde la década de 1980 las aguas de Somalia sufrieron el vertido de residuos tóxicos en su dominio marítimo. El *tsunami* generado por el maremoto del año 2004 en las proximidades de Sumatra derivó en la aparición de decenas de contenedores y barriles de residuos peligrosos en las playas de Hobyo y Warsheik. Según denunció en 2008 el Programa medioambiental de Naciones Unidas, distintos países, entre ellos varios europeos, utilizaban las aguas de Somalia como un vertedero para deshacerse de residuos nucleares, industriales y hospitalarios. Problemas de salud inusuales afectaron a la población local (Carafano, 2009).

Tomando como argumento el expolio por parte de flotas pesqueras extranjeras, antiguos pescadores y miembros de la guardia costera somalí se convirtieron desde mediados de la década de 1990 en piratas. Estudios posteriores con entrevistas a la población local parecen confirmar este resentimiento (Hansen, 2009). Algunos armadores negociaron con señores de la guerra locales para obtener "licencias de pesca" ilegales, dado que los clanes no tenían autoridad legal para emitirlas. Dichos permisos podían costar, según Naciones Unidas, hasta 150.000 dólares anuales por barco (Grupo de Supervisión para Somalia, 2006). Las citadas licencias se expedían sin tener en cuenta las reglamentaciones internacionales ni la sostenibilidad a largo plazo de la pesca. Las milicias locales no tardaron en descubrir que otorgar licencias era un buen negocio y otros grupos, que ya no eran pescadores, se unieron para conseguir su parte.

En el caso del golfo de Guinea la situación interna de Nigeria es el factor clave que explica el surgimiento de la piratería en sus aguas. La extracción de crudo en el área del delta del Níger aporta un 75% de los ingresos que obtiene el gobierno federal nigeriano (IMF, 2014). Desde el año 2006 lo que había venido siendo un movimiento pacífico que reclamaba en dicha región una mayor participación en los ingresos que obtiene Nigeria de la producción de petróleo se convertirá en una organización violenta. Surge así el Movimiento para la Emancipación del Delta del Níger (MEND) cuyas actividades se han centrado en acciones de sabotaje y guerrilla, robo de crudo y secuestro de personas relacionadas con la industria naviera y petrolera. Asimismo, se dedican a capturar buques petroleros a los que roban su carga para venderla en el mercado negro.

Es difícil imaginar que este tipo de acciones de robo y venta de crudo puedan llevarse a cabo sin una cierta complicidad por parte de algunas de las autoridades locales. Altos responsables de las Fuerzas Armadas y de la administración de Nigeria han sido arrestados y condenados por su colaboración en las actividades desarrolladas por los piratas nigerianos.[2] Al igual que en el caso de Somalia, estos grupos de piratas han generado auténticas redes propias del crimen organizado con una notable capacidad para corromper las estructuras políticas y administrativas.

También cabe reseñar que los ingresos petrolíferos obtenidos por Nigeria no han dejado de incrementarse en las últimas décadas, lo que ha convertido en 2014 al país en la primera potencia económica africana, superando a Sudáfrica. Sin embargo, el nivel de pobreza no se reduce, incluso a pesar de que el país recuperara la democracia en 1999. Según un estudio del Banco Mundial, en 1999 Nigeria ingresaba unos 15.000 millones de dólares por las exportaciones de crudo, pero casi el 70% de la población vivía con menos de 1,25 dólares diarios. En 2011 las exportaciones de crudo alcanzaban los 90.000 millones de dólares, pero se mantenía el porcentaje de personas que vivían en la pobreza.[3]

Asimismo, debe hacerse referencia a la degradación medioambiental provocada por la industria extractiva que ha afectado durante décadas y de manera notable a la actividad agrícola y pesquera. Existen informes que achacan parte de los vertidos ocasionados por las roturas en los oleoductos no sólo a los actos de sabotaje de los grupos violentos del delta del Níger sino también a las escasas inversiones en mantenimiento de algunas de las compañías petroleras presentes en el área (Amnistía Internacional, 2013). Las consecuencias para la población local se hacen patentes tanto en la contaminación del agua y de las tierras de cultivo, como en la ausencia de pescado con el que alimentarse o los problemas de salud derivados de un ambiente fuertemente afectado por el olor a petróleo y gas.

Junto a las razones socioeconómicas y las desigualdades regionales que se encuentran detrás del fenómeno pirata en el golfo de Guinea, cabe destacar la inseguridad existente en buena

[2] KATSOURIS, Christina and SAYNE, Aaron: "Nigeria's Criminal Crude: International Options to Combat the Export of Stolen Oil", Chatham House, September 2013, p.5: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0913pr_nigeriaoil.pdf [Consulta: 22/08/2014]

[3] Una gráfica muy significativa que compara ingresos petrolíferos e índice de pobreza en Nigeria puede consultarse en CAMPBELL, John et alia (2013). *Pathways to Freedom*. Ed. Isobel Coleman and Terra Lawson-Remer. New York: Council on Foreign Relations Press, 2013: http://www.cfr.org/democratization/nigeria/p30819 [Consulta: 03/09/2014]

parte de los puertos de la región. Dicho fenómeno fomenta que delincuentes locales realicen robos a mano armada, a menudo con armas blancas (cuchillos, machetes). Su actividad consiste en asaltar a las tripulaciones de los buques mientras éstos están fondeados o atracados en puerto con el fin de robar objetos de valor, la caja fuerte del barco, etc. Huyen rápidamente del barco una vez conseguido el botín. Se trata de una actividad delictiva típica también de otros puertos del planeta y no específica de África.

**¿Quiénes son los piratas?**

Desde mediados de la década de 1990 los ataques piratas ocurridos cerca de la costa de Somalia tenían su origen, principalmente, en la acción de pescadores locales y antiguos miembros de la guardia costera somalí que buscaban defender sus recursos de la acción de pesqueros extranjeros que practicaban la pesca ilegal. Sin embargo, desde los primeros compases del año 2005 se incrementa notablemente una piratería que ya no puede legitimarse en la defensa de los recursos pesqueros, ya que se ataca todo tipo de buques, desde petroleros hasta yates. Lo más frecuente es que sean asaltados cargueros, buques portacontenedores o de grano. Menos del 10% de todos los barcos atacados desde el año 2005 han sido pesqueros. A partir de ese año la piratería de origen somalí se incrementa notablemente hasta el punto de que comienza a considerarse un problema de seguridad marítima. Posteriormente, se han incorporado delincuentes oportunistas a la vista del gran negocio y de las notables sumas de dinero que ha movido esta actividad delictiva: unos 400 millones de dólares en rescates abonados entre los años 2005 y 2012 (World Bank, 2013).

En el caso del golfo de Guinea los actos de piratería más preocupantes tienen su origen en la acción de grupos violentos de militantes procedentes de Nigeria que han extendido su radio de acción por el golfo de Guinea. Existen varias organizaciones, pero la más importante ha sido históricamente el Movimiento de Emancipación del Delta del Níger (MEND).

**¿Qué objetivos tienen?**

Los piratas somalíes pretenden el secuestro del buque y de la tripulación con la intención de obtener un rescate. En los últimos secuestros el rescate medio que han obtenido se sitúa en una horquilla entre los cuatro y los cinco millones de dólares por mercante. Los secuestros suelen durar meses y alguno se ha prolongado casi tres años.

En el caso de la piratería en el golfo de Guinea los objetivos de los delincuentes son diversos. Por un lado, tenemos los robos nocturnos en puertos cuyo fin es el dinero o los objetos de valor. En el caso de los piratas nigerianos el fin es robar la carga que transportan los buques petroleros y cisterna que navegan en estas aguas para posteriormente venderla en el mercado negro. Para ello, los delincuentes suelen secuestrar al mercante unos días, durante los cuales traspasan el crudo a otro barco de su propiedad. También es frecuente que secuestren a algunos oficiales del buque a los que llevan a tierra firme para pedir un rescate por su liberación.

**¿Cómo actúan?**

En Somalia los piratas utilizan los denominados buques nodriza. Se trata habitualmente de pesqueros previamente secuestrados, que cargan con combustible, lo que les permite actuar lejos de la costa. Estos pesqueros remolcan una o dos lanchas de fibra con dos motores fueraborda con los que pueden alcanzar los 25-30 nudos de velocidad. En el golfo de Guinea los piratas nigerianos no suelen usar buques nodriza, pero sí utilizan lanchas rápidas, incluso, de mayor potencia y velocidad.

**¿Dónde despliegan sus acciones?**

Como puede verse en la Figura 1, la zona de operaciones de los piratas somalíes abarca todo el Índico occidental: desde el Mar Rojo hasta Irán, desde Mozambique hasta la India. Y atacan cualquier buque que se encuentre en esta importante ruta marítima para el comercio internacional. Sólo por la franja del golfo de Adén navegan unos 23.000 buques cada año. Algunos ataques han ocurrido a 1.700 millas de la costa somalí.

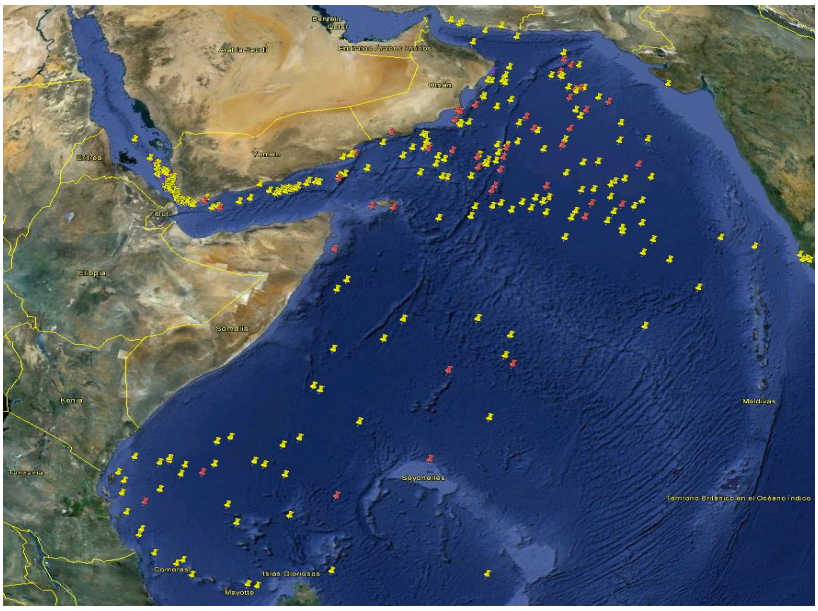



*Figura 1. Ataques atribuibles a los piratas somalíes en 2011 (las marcas rojas corresponden a las localizaciones de los secuestros; las amarillas a los ataques fallidos y las moradas a las aproximaciones sospechosas).*
*Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por IMB (International Maritime Bureau), IMO (International Maritime Organization) y NGA (National Geospatial Agency)*

En el caso del golfo de Guinea debemos diferenciar entre los robos nocturnos a mano armada, que afectan a puertos de países como Guinea-Conakry, Sierra Leona, Congo, etc., y, por otra parte, la acción de los piratas nigerianos, que concentran la mayor parte de los ataques en el dominio marítimo de Nigeria, así como en sus aguas interiores (delta del Níger). Los ataques no suelen ocurrir demasiado lejos de la costa, aunque algunos se han reportado a unas 200 millas del litoral. Como muestra la figura 2, cada vez más ataques se suceden en aguas internacionales.

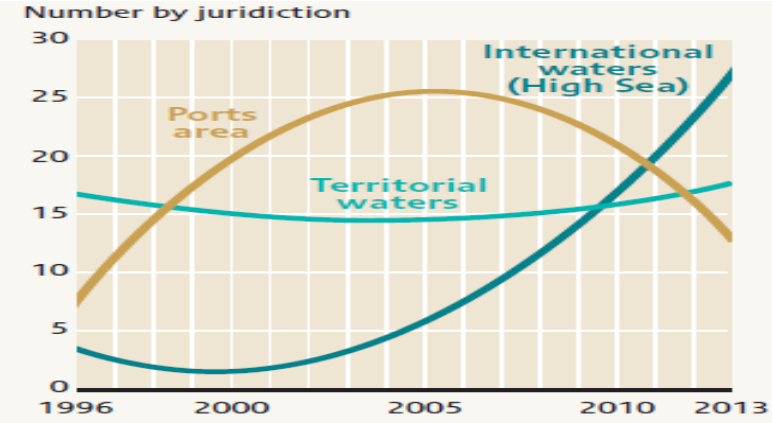



*Figura 2. Evolución de los ataques piratas en África occidental por jurisdicción.*
*Fuente: UNOSAT*

Hasta el año 2011 los piratas nigerianos atacaban barcos en las aguas de Nigeria. Desde entonces han ido aumentando su radio de acción. Se han producido ataques en áreas habituales, como el puerto de Lagos (en Nigeria) así como en el entorno del Delta del Níger (Port Harcourt, Calabar). Sin embargo, también han sido capaces de llegar a zonas tan alejadas como Costa de Marfil (frente a Abiyán), Lomé (Togo), y hasta Gabón (Port Gentil). En enero de 2014 lograron secuestrar un buque frente a Luanda, disparando todas las alarmas. No sólo se trataba del ataque más meridional desplegado por los piratas nigerianos. Además, demostraban su capacidad para actuar en aguas de Angola, el segundo país africano que más petróleo produce, precisamente, después de Nigeria.

*Figura 3. Área de operaciones de los piratas nigerianos (2011-2014).*
*Fuente: Informes anuales del International Maritime Bureau (IMB)*

**¿Cuándo se producen los ataques?**

Es conocido que la piratería somalí tiene un componente estacional y se concentra fundamentalmente en dos trimestres: entre marzo y mayo, y entre septiembre y noviembre. Esto se debe a que la influencia de los monzones impide que el estado de la mar sea el más propicio para la piratería fuera de esos meses. Asimismo, los ataques se producen durante todo el día, si bien suelen concentrarse en las primeras horas.

En el caso del golfo de Guinea los asaltos se producen a lo largo de todo el año y ocurren preferentemente en el momento del ocaso y por la noche.

**¿Cuántos ataques ocurren?**

En la Figura 4 se puede observar cómo en 2013 los incidentes reportados en el golfo de Guinea han superado por primera vez a los ocurridos en Somalia. Sin embargo, en ambos casos la tendencia es descendente.

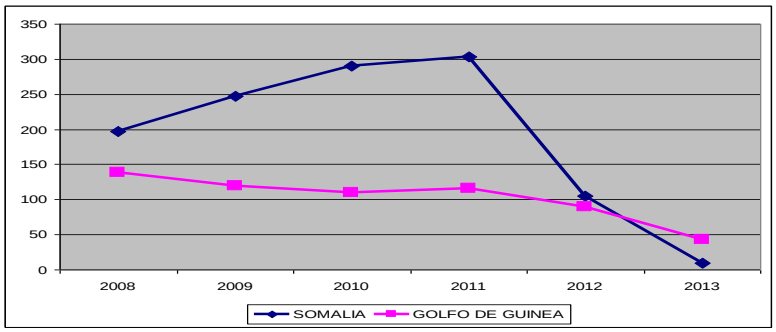



*Figura 4. Evolución del número de ataques piratas en Somalia y en el golfo de Guinea. Fuente: elaboración propia a partir de los datos de IMB, IMO y NGA*

Aunque es evidente que hay una reducción en el número de ataques, probablemente se están produciendo más de los que reporta la propia industria a través de los informes del *International Maritime Bureau (IMB)*. Entre las razones de este fenómeno puede encontrarse el interés de que la zona de operaciones de los piratas somalíes deje de ser considerada de alto riesgo, lo que permitiría la reducción de las primas de seguros que pagan las navieras.

Y, en segundo lugar, la presencia de equipos armados de seguridad privada. Dado que ningún buque que lleve embarcados guardias armados ha sido secuestrado por piratas somalíes, los capitanes de los barcos tienen ahora menos incentivos para reportar un ataque pirata. Como saben que las posibilidades de ser secuestrados son muy bajas, se reportan menos ataques y se solicita asistencia a las fuerzas navales presentes en la zona con menor frecuencia.

En el caso del golfo de Guinea se estima que sólo se reporta uno de cada tres ataques.[4] Primero, porque hay menos posibilidades de recibir ayuda externa, dado que no se cuenta con la presencia de buques de guerra en misiones internacionales. Pero, además, existe una enorme desconfianza hacia las autoridades locales: el 80% de las llamadas de auxilio ni siquiera

[4] "Re-examining the Gulf of Guinea: Fewer Attacks, Better Pirates", 1 de febrero de 2013: http://www.oceanuslive.org/main/viewnews.aspx?uid=00000619 [Consulta: 27/05/2014]

son respondidas.[5] Este dato podría tener relación no sólo con los problemas de inseguridad en los puertos nigerianos, sino también con la existencia de vínculos entre funcionarios portuarios y los propios piratas.

Por último, nos encontramos con el hecho de que denunciar implica un coste económico para quien lo hace. El barco debe permanecer en el puerto durante días mientras dure la investigación policial que, a menudo, no producirán detenciones. Cada día que el buque está parado es dinero que pierde la compañía, así que los capitanes tienen pocos incentivos para denunciar un ataque pirata.

**Impacto económico**

Según la estimación del proyecto *Oceans Beyond Piracy*, el coste económico de la piratería somalí se calcula para el año 2013 en unos 3.000 millones de dólares. Más de una tercera parte proviene de la contratación de guardias armados. Y otro tanto tiene su origen en el despliegue de buques de guerra, que suponen un coste de unos 1.000 millones de dólares anuales.[6]

En el caso del golfo de Guinea se estima que el coste de la piratería en el año 2013 sumó unos 600 millones de dólares.[7] Más de la mitad provienen del coste de las operaciones militares, en particular, por parte de Nigeria. Otro 30% se debe a los gastos en seguridad privada. Dadas las restricciones en el uso de vigilantes armados extranjeros, es habitual que la industria naviera contrate equipos compuestos por efectivos de las fuerzas armadas y policiales de Nigeria, Togo y Benín.

Es importante reseñar el notable coste que puede tener la piratería en las economías de los países de la región. Así, por ejemplo, los ataques piratas que se produjeron en las proximidades de Cotonú provocaron una notable reducción en el tráfico de mercantes. El 80%

[5] The Gulf Of Guinea: The New Danger Zone, *Africa Report* N°195 – 12 December 2012, p. 8: http://goo.gl/k44VtX [Consulta: 19/08/2014]
[6] Oceans Beyond Piracy (2014), "The State of Maritime Piracy 2013", p. 7: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/SoP2013-Digital_0_0.pdf [Consulta: 19/08/2014]
[7] Oceans Beyond Piracy (2014), "The State of Maritime Piracy 2013", p. 55: http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/SoP2013-Digital_0_0.pdf [Consulta: 19/08/2014]

de los ingresos por impuestos al comercio de Benín provienen de la actividad del puerto de dicha ciudad.[8]

**Nexos con el crimen organizado**

Como relata el periodista Daniel Campos en el magnífico reportaje "Tras los millones de los piratas", publicado por *Acuerdo*[9], el negocio de la piratería en Somalia se alimenta a partir de auténticos inversores, individuos que financian dicha actividad y que provienen de lugares como Kenia, Etiopía, Noruega, Estados Unidos o Dubai. Dentro de la logística necesaria, una vez fondeado el barco secuestrado, se requiere disponer de comida, bebida, ropa, teléfonos móviles, *khat* (droga estimulante proveniente de un arbusto típico del África oriental), etc. Estos servicios son ofrecidos por uno o varios proveedores, que suelen anticipar los gastos en previsión del futuro reembolso y con un importante margen de beneficios.

La mayor parte de los inversores provienen de la diáspora somalí que dejó el país y que envía dinero de vuelta a través de un sistema de transacciones típico en la cultura musulmana y conocido como *hawala*. En apenas unos días se pueden reunir los miles de dólares necesarios para montar una operación. De hecho, se puede adquirir una participación en el secuestro a partir de unos mil dólares de inversión. Y el beneficio logrado podría multiplicar por veinte dicha cantidad.

El negocio implica el soborno y la corrupción, factores fundamentales que subyacen tanto al surgimiento como al mantenimiento de la actividad pirata en Somalia: los delincuentes pagan parte de los rescates obtenidos a las autoridades del lugar en el que van a fondear el barco secuestrado. Se garantizan, así, su impunidad. Uno de los líderes piratas de Somalia, Mohamed Abdi Hassan, más conocido como "Afweyne" ("bocazas") admitió en una entrevista al diario *ABC* que Al Shabab recibía un 5% de los rescates. No parece tratarse tanto de una relación con fines políticos, sino más bien fundamentada en el mero lucro.[10] En febrero de 2011 se produjo la liberación por Al Shabab de varios líderes piratas que habían detenido. Dicha liberación se

[8] UNODC (2014). "Transnational Organized Crime in West Africa. A threat assessment" [en línea], febrero de 2013, p.51. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_EN.pdf [Consultado: 19/08/2014]

[9] ACUERDO (2014). "Tras los millones de los piratas" [en línea], http://acuerdo.us/es/reportajes/tras-los-millones-de-los-piratas [Consulta: 2/10/2014]

[10] "El histórico líder pirata que quiere dedicarse a la pesca", *ABC*, 13 de diciembre de 2013: http://www.abc.es/internacional/20130927/abci-jefe-pirata-secuestro-alakrana-201309261917.html [Consulta: 30/09/2014]

llevó a cabo gracias a un pacto por el que el grupo rebelde se quedaría con el 20% de los rescates obtenidos por los piratas y éstos, a cambio, podrían fondear los barcos secuestrados en la localidad de Harardhere. Según declaró un pirata somalí, se sentían felices porque, al acceder a las reclamaciones de Al Shabab, habían conseguido mantener Harardhere como base de operaciones.[11]

Los grupos piratas se muestran dispuestos a pagar el soborno correspondiente y, en este sentido, no parece importarles demasiado si el destinatario del pago es un señor de la guerra, una autoridad regional o Al Shabab. En Somalia, parecen ser más fuertes los lazos que unen a cada clan que las consideraciones ideológicas o políticas. Por ello, parece constatarse que allí donde un líder local provenga del mismo clan o subclan que el grupo pirata predominante, las posibilidades de un acuerdo aumentarán notablemente. Los vínculos clánicos parecen unir a piratas e insurgentes más que los intereses políticos que puedan compartir.

Uno de los aspectos clave es saber el destino del dinero que se paga en concepto de rescates o que se obtiene gracias a la venta del crudo en el mercado negro. En el caso de la piratería somalí buena parte de ese dinero se ha reinvertido en el propio negocio de la piratería. Según Andrew Mwangura, el dinero de los rescates que no es gastado en casas, coches o consumo de drogas, es invertido en la pesca ilegal, el tráfico de seres humanos, la minería y la producción y distribución del *khat*.[12]

Como se ha expuesto previamente, también la corrupción de las autoridades locales explica, en buena medida, el éxito de las acciones de los piratas nigerianos. En 2005 responsables de alto nivel de la Marina fueron despedidos por su participación en el robo de crudo y en el comercio ilegal. En octubre de 2009 un antiguo director de la autoridad portuaria y otros directivos fueron condenados por cargos relacionados con el abuso de poder.[13] Durante la década del 2000 varios oficiales militares retirados, incluido un Vicealmirante, fueron arrestados bajo la sospecha de haber participado en el robo de petróleo. Todos fueron liberados sin cargos. En 2006 un General de Brigada, entonces comandante de la *Joint Task Force*[14], que patrulla partes del delta del Níger, fue relevado de su puesto por su participación

[11] "Somali rebels agree ransom deal with pirate leaders", *Reuters*, 22 de febrero de 2011. [Consulta: 30/09/2014]
[12] "Piracy-at-sea: pirates leave no bank trail", *Reuters*, 21 de noviembre de 2008. [Consulta: 30/09/2014]
[13] The Gulf Of Guinea: The New Danger Zone, *Africa Report* N°195 – 12 December 2012, p.8: http://goo.gl/k44VtX [Consulta: 19/08/2014]
[14] La *Joint Task Force* combina unidades de la Marina, el Ejército, la Fuerza aérea y la Policía, y fue puesta en marcha para hacer frente al terrorismo y otras amenazas en el delta del Níger.

en el robo y contrabando de petróleo.[15] En 2006 el que fuera responsable de la policía contra la corrupción denunció que las élites nigerianas habían "robado o malgastado" 380.000 millones de dólares a lo largo de cuatro décadas.[16]

Respecto a los posibles vínculos de los piratas nigerianos con grupos terroristas como Boko Haram, recientemente el FBI informó de que parte del rescate pagado por el secuestro de un capitán norteamericano podría haber acabado en manos del grupo islamista radical.[17] Dicha colaboración puede tener como objetivo la compra de armas o el blanqueo del dinero de los rescates obtenido por los piratas nigerianos.

Parte de esta colaboración con otros grupos de delincuentes puede ser necesaria para mantener el negocio de la piratería, por ejemplo, la compra de armas, de *khat* o los sobornos a distintas autoridades. Sin embargo, la cooperación con otros colectivos criminales relacionados con el terrorismo, la pesca ilegal, el tráfico de drogas o de personas propicia una extensión de la influencia de la delincuencia no sólo en Somalia o Nigeria sino también en las sociedades de otros países africanos.

**Medidas antipiratería desplegadas**

En Somalia se han puesto en marcha tres operaciones militares internacionales para luchar contra la piratería. Y diversos países han enviado buques de guerra para proteger a sus mercantes mediante convoyes (Rusia, China, India, Irán…). También se ha producido un *boom* del negocio de la seguridad privada relacionado con el ámbito marítimo y decenas de empresas protegen ahora con guardias armados a los buques que navegan por la zona de operaciones de los piratas somalíes. En los últimos años ante un ataque pirata los buques despliegan maniobras evasivas de todo tipo: navegación en zigzag, a máxima velocidad, uso de mangueras, lanzamiento de bengalas, o encierro de la tripulación en una zona segura (conocida como habitación del pánico o ciudadela). Sin embargo, desde el año 2013 más del 90% de los barcos que han sufrido un intento de ataque pirata en el Índico occidental han sido capaces de repeler el asalto gracias a la presencia de equipos de seguridad privada armada. Esta medida ha demostrado ampliamente su eficacia dado que ningún buque que navegue con

[15] KATSOURIS, Christina and SAYNE, Aaron: "Nigeria's Criminal Crude: International Options to Combat the Export of Stolen Oil", Chatham House, September 2013, p.5: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0913pr_nigeriaoil.pdf [Consulta: 19/08/2014]

[16] BBC News, 'Nigerian leaders "stole" $380 billion', 20 October 2006.

[17] "Kidnapped ship's captain told ransoms may be funneled to Boko Haram", *CNN*, 25 de junio de 2014: http://edition.cnn.com/2014/06/24/world/africa/nigeria-kidnapped-captain/ [Consulta: 02/10/2014]

vigilantes armados ha sido secuestrado por los piratas somalíes. Desde el mes de mayo de 2012 los piratas somalíes no han sido capaces de secuestrar un buque con el que obtener un rescate.

A diferencia de lo que ocurre en aguas próximas a Somalia, en el caso del golfo de Guinea no existen convoyes ni misiones militares internacionales y muchos países de la región no disponen de una guardia costera digna de tal nombre. Una buena parte de los incidentes ocurren en las aguas territoriales de los distintos países, aunque preferentemente en Nigeria. La legislación de dichos Estados no permite la presencia de equipos de seguridad armada en sus aguas. No puede, por lo tanto, aplicarse a las aguas de África occidental el elemento disuasorio que ha supuesto el embarque de vigilantes armados en aguas próximas a Somalia. La alternativa de que disponen las navieras consiste en la contratación de una escolta compuesta por efectivos militares o policiales para que protejan al barco mientras se encuentra en sus aguas. Esto es lo que sucede en la actualidad en las aguas de Nigeria, Togo y Benín.

Sin embargo, y dado que el objetivo de los piratas nigerianos es hacerse con la carga de los buques, su actuación suele ser más violenta y tiene menos en cuenta la seguridad de la tripulación y, ya no digamos, de los vigilantes que protegen el buque. Por dicha razón, es más habitual el intercambio de disparos entre piratas y vigilantes, así como que se produzcan heridos o fallecidos entre los miembros de los equipos de seguridad contratados o los delincuentes. El modus operandi de los piratas nigerianos no es similar al de sus homólogos somalíes. Los ataques suelen producirse cuando los buques se encuentran parados, fondeados, fenómeno que dificulta enormemente el despliegue de maniobras evasivas desde los propios buques atacados.

## CONCLUSIONES: POSIBLES MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA PIRATERÍA MARÍTIMA EN ÁFRICA

A pesar de que la piratería en Somalia se encuentra en franco declive, cabe preguntarse qué medidas podrían plantearse para hacer frente no sólo a las causas que hay detrás de la inseguridad marítima en África sino también a sus efectos en distintos países de la región, en particular, en el golfo de Guinea. Dichas medidas deberían implementarse en distintos niveles, tanto en el ámbito nacional como regional o internacional.

Desde un punto de vista nacional o estatal, parece imprescindible afrontar algunas de las causas que se encuentran detrás de la violencia y del conflicto tanto en Somalia como en el delta del Níger. Algunas de ellas confluyen en ambos países (gobernanza, pobreza, corrupción…) y otras son específicas (Estado fallido, pesca ilegal, transparencia de la industria de hidrocarburos…). De igual forma, la lucha contra la corrupción aparece como un aspecto crítico y que debe ser afrontado de manera preferente a escala local. No resulta sencillo que la comunidad internacional, así como gobiernos u organizaciones extranjeras, puedan ejercer una influencia decisiva para que un país haga frente al reto de la corrupción.

Asimismo, parece necesario incrementar las capacidades de los países en materia de patrulla y vigilancia marítima de sus aguas. De hecho, algunos de los Estados de la región están adquiriendo distintas unidades navales y aéreas.[18] Varios países han donado equipos y embarcaciones, o bien están realizando programas de adiestramiento dedicados a las Marinas de países africanos. La disponibilidad de dichos medios permitiría a estas naciones luchar eficazmente contra la pesca ilegal y obtener ingresos gracias a la venta de licencias de pesca para faenar en sus respectivas Zonas Económicas Exclusivas. Se calcula que las pérdidas anuales por pesca ilegal podrían situarse entre los 10.000 y los 23.000 millones de dólares anuales. África occidental parece ser la región del planeta en la que más abunda esta actividad. En torno al 37% de las capturas serían ilegales, según un informe de la *Environmental Justice Foundation*.[19]

Sólo cambios legislativos en el derecho interno de los países de África occidental podrían permitir la presencia en sus aguas de equipos de seguridad privada armada, uno de los elementos que han demostrado una mayor eficacia para hacer frente a la piratería somalí. No parece previsible que algunos Estados, como la propia Nigeria, autoricen la presencia de buques de guerra extranjeros en su dominio marítimo. Nigeria no es un Estado fallido como Somalia.

Desde un punto de vista regional, la cooperación en el golfo de Guinea es un aspecto clave, dado que la actuación de los piratas nigerianos sobrepasa fronteras marítimas de distintos

[18] Véase, por ejemplo, "Nigeria: NIMASA Unveils Three Patrol Boats to Fight Piracy", *This Day,* 11 de octubre de 2013: *http://allafrica.com/stories/201310110593.html* , "China launches first Nigerian offshore patrol Wessel", *Defenceweb*, 30 de enero de 2014: http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&task=view&id=33409&Itemid=106 y "Piracy: US to give Nigeria another vessel —Envoy", *Vanguard*, 4 de mayo de 2014: http://www.vanguardngr.com/2014/05/piracy-us-give-nigeria-another-vessel-envoy/ [Consultas: 21/08/2014]

[19] EJF (2012). *Pirate Fishing Exposed: The Fight Against Illegal Fishing in West Africa and the EU*, Londres, p. 4.

países. La desconfianza entre los Estados y las tensiones políticas están dificultando dicha colaboración, imprescindible para fortalecer la seguridad marítima en África occidental.[20] Con todo, es necesario mencionar algunas iniciativas como el establecimiento de zonas marítimas para hacer frente a la piratería por parte de organizaciones regionales como ECOWAS (Economic Community of West African States), ECCAS (Economic Community of Central African States) o la Comisión del golfo de Guinea. Sin embargo, permanece la duda respecto a si la implementación de diversos programas con fines similares no supondrá una duplicación de esfuerzos.[21]

Uno de los mecanismos más efectivos, tal y como demuestra la experiencia en el sudeste asiático, puede ser la puesta en marcha de patrullas conjuntas para incrementar la seguridad en las aguas africanas. Aunque uno de los inconvenientes es la enorme disparidad de medios navales y de guardia costera existentes entre los distintos Estados africanos, debe citarse el caso de la *operación Prosperidad* desarrollada en 2011 por Nigeria y Benín y cuyo resultado fue un drástico descenso de los incidentes piratas que venían sucediéndose en el área de Cotonú. Dada la ampliación del área de operaciones de los piratas nigerianos, parece necesario el desarrollo de labores de vigilancia aérea y de patrullas navales, especialmente nocturnas, en las aguas territoriales y en distintas Zonas Económicas Exclusivas en el golfo de Guinea. La respuesta de Angola es, en este sentido, esencial. El secuestro ocurrido en enero de 2014 frente a Luanda plantea el riesgo de que la denominada "petropiratería" pueda desplazarse hacia Angola si los piratas se encuentran con problemas para desplegar sus actividades en Nigeria, Togo y Benín.

Asimismo, sería aconsejable disponer de algún tipo de fuerza de respuesta inmediata ante ataques piratas que opere 24 horas al día, 7 días a la semana. En este sentido la puesta en marcha de un centro regional que siga el modelo establecido por la UKMTO[22] en el Océano Índico podría ser un elemento que propicie el compartir información e inteligencia entre todos los actores tanto públicos (Estados, agencias gubernamentales, organismos regionales...) como

[20] INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2012). "The Gulf of Guinea: The New Danger Zone", *Africa Report*, N°195, 12 December 2012, p. ii.

[21] VIRCOULON, Thierry. "Gulf of Guinea: A Regional Solution to Piracy?", 4 de septiembre de 2014: http://blog.crisisgroup.org/africa/2014/09/04/gulf-of-guinea-a-regional-solution-to-piracy/ [Consulta: 2/10/2014]

[22] La oficina de la UKMTO (*United Kingdom Marine Trade Operations*), puesta en marcha en Dubai como parte de la respuesta británica a los atentados del 11 de septiembre de 2001, se dedica desde 2007 a la piratería marítima. En la actualidad es el organismo al que los capitanes de buques atacados suelen reportar en primer lugar que están sufriendo un ataque pirata. Sirve de enlace de la industria con las fuerzas navales presentes para luchar contra la piratería somalí.

privados (la industria naviera, las empresas de hidrocarburos, las empresas de seguridad privada…). De igual forma, podría servir para que se reportara un mayor número de incidentes piratas en aguas del golfo de Guinea. La reciente creación este mismo año del MTISC-GoG (*Maritime Trade Information Sharing Centre for the Gulf of Guinea*) parece seguir los pasos de la UKMTO. Con sede en la Universidad Marítima Regional de Accra (Ghana), dicho centro tiene el apoyo de distintos actores internacionales, organizaciones regionales y de la propia industria, a través del *Oil Companies International Marine Forum* (OCIMF).

El fortalecimiento de las capacidades de los países de África occidental para perseguir y enjuiciar a los piratas es otro aspecto clave. El objetivo es no sólo la modificación de la legislación interna de los distintos Estados para lograr su adaptación a las convenciones internacionales. También debe existir voluntad política por parte de las autoridades locales para implementar las nuevas leyes. Se trata de un aspecto en el que sí se ha avanzado de forma significativa en la lucha contra la piratería somalí y que podría aplicarse, gracias a la cooperación internacional, a la región del golfo de Guinea.

Por último, pero no por ello menos importante, también la comunidad internacional puede ayudar a rastrear y perseguir el dinero de los rescates así como el obtenido gracias a la venta del crudo robado por parte de los piratas. Dicho seguimiento podría servir para confirmar y procesar a los responsables de las posibles conexiones de la piratería marítima con otras actividades propias del crimen organizado, incluyendo el tráfico de drogas y de personas, los contrabandos de todo tipo o el terrorismo.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ACUERDO (2014). "Tras los millones de los piratas" [en línea], http://acuerdo.us/es/reportajes/tras-los-millones-de-los-piratas [Consulta: 2/10/2014]

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2013). *Bad information. Oil spill investigations in the Niger Delta* [en línea], Noviembre de 2013: http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR44/028/2013/en/b0a9e2c9-9a4a-4e77-8f8c-8af41cb53102/afr440282013en.pdf [Consulta: 22/08/2014]

CAMPBELL, John et alia (2013). *Pathways to Freedom*. Ed. Isobel Coleman and Terra Lawson-Remer. New York: Council on Foreign Relations Press, 2013.

CARAFANO, James Jay; WEITZ, Richard y ANDERSEN, Martin Edwin (2009). *Maritime Security. Fighting Piracy in the Gulf of Aden and Beyond*. *Heritage Special Report, SR-59* [en línea], Washington, D.C.: The Heritage Foundation; http://s3.amazonaws.com/thf_media/2009/pdf/sr0059.pdf [Consulta: 22/08/2014]

FAO (2005). The Republic of Somalia. Fishery Country Profile [en línea], http://www.fao.org/fi/oldsite/FCP/en/som/profile.htm [Consulta: 21/08/2014]

GRUPO DE SUPERVISIÓN PARA SOMALIA (2006). *Informe del Grupo de Supervisión para Somalia establecido en virtud de la resolución 1630 (2005) del Consejo de Seguridad*. S/2006/229 [en línea], http://www.un.org/ [Consulta: 02/10/2014]

HANSEN, Stig Jarle (2009). *Piracy in the greater Gulf of Aden. Myths, Misconception and Remedies* [en línea], Norwegian Institute for Urban and Regional Research; http://www.nibr.no/uploads/publications/26b0226ad4177819779c2805e91c670d.pdf [Consulta: 22/08/2014]

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2012). The Gulf Of Guinea: The New Danger Zone [en línea], *Africa Report*, N°195, 12 de diciembre de 2012 http://goo.gl/k44VtX [Consulta: 22/08/2014]

INTERNATIONAL MARITIME BUREAU (2005-2013). *Piracy and armed robbery against ships, annual reports 2005-2013*. London.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (2005-2013*). Reports on acts of piracy and armed robbery against ships*. Circulars of Maritime Security Committee, London.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2014). Nigeria: 2013 Article IV Consultation-Staff Report. IMF Country Report No. 14/103. 22 de abril de 2014: http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14103.pdf [Consulta: 31/10/2014]

KATSOURIS, Christina and SAYNE, Aaron: "Nigeria's Criminal Crude: International Options to Combat the Export of Stolen Oil" [en línea], *Chatham House*, September 2013: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0913pr_nigeriaoil.pdf [Consulta: 22/08/2014]

MAYS, David (2007). "Africa Command Gives Top Priority to Aggressive Maritime Security" [en línea], American Forces Press Service; http://www.defense.gov/ [Consulta: 22/08/2014]

NATIONAL GEOSPATIAL-INTELLIGENCE AGENCY (2005-2013). "Anti-Shipping Activity Messages" [en línea], http://msi.nga.mil/NGAPortal/MSI.portal [Consulta: 11/08/2014]

OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE (2005-2013). "Worldwide Threats to Shipping Reports" [en línea], http://msi.nga.mil/NGAPortal/MSI.portal [Consulta: 11/08/2014]

UNICEF (2006). *Tsunami: two year update* [en línea], http://www.unicef.org/ [Consulta: 22/08/2014]

WORLD BANK (2013). *Pirate Trails. Tracking the Illicit Financial Flows from Pirate Activities off the Horn of Africa*, Washington DC, http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Pirate_Trails_World_Bank_UNODC_Interpol_report.pdf

# EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ Y LA SEGURIDAD EN ORIENTE MEDIO

**Jesús Argumosa Pila**

## NOTA BIOGRÁFICA

Nació en Santander en 1947. En el empleo de Coronel fue Jefe del Regimiento de Ingenieros nº 1 de la División Mecanizada. Como General de Brigada fue designado Jefe de la División de Estrategia y Cooperación Militar del EMACON donde dirigió la redacción y confección de la primera Estrategia Militar Española, de 2003.Como General de División fue Jefe de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa del CESEDEN. Pasó a la Reserva en julio de 2009. Ha impartido conferencias en numerosos cursos y seminarios. Asimismo, ha publicado algo más de dos centenares de artículos sobre Geopolítica, Estrategia, Seguridad y Defensa en diferentes revistas y periódicos civiles y militares, especialmente en la Revista Ejército donde ha sido cuatro veces Premio Revista Ejército. Habla el idioma inglés.

**INTRODUCCIÓN**

Oriente Medio, diseñado por Occidente sobre las ruinas del Imperio Otomano después de la Primera Guerra Mundial, está desmoronándose lentamente, y en no poca medida, como consecuencia de las actuaciones de actores ajenos a esta región históricamente caracterizada por conflictos de tipo étnico, religioso o nacionalista.

Es cierto que el *Estado Islámico* (EI) con sus actuales atrocidades está generando un fuerte rechazo general en la mayor parte del mundo islámico, pero también es verdad que la situación en la región es extraordinariamente inestable porque ya hace tiempo que los acontecimientos han desencadenado una lucha entre Arabia Saudí e Irán por el predominio regional, impulsada por el conflicto secular entre la mayoría sunní y la minoría chií del Islam[1].

Aunque el *Estado Islámico* -que no es un estado a pesar de que está ejerciendo funciones estatales especialmente relacionadas con los servicios básicos, como la asistencia social, la sanidad o la alimentación- no representa los valores del Islam, domina ya una extensión de territorio equivalente a Austria y Suiza juntos, repartido entre Siria e Irak.

A mayor abundamiento, en Oriente Medio tenemos un conjunto de conflictos que hacen muy difícil encontrar una solución global, que sería lo ideal. Desde el conflicto palestino-israelí hasta el proceso nuclear iraní, pasando por la guerra civil siria, la crisis en que está sumido Irak, la guerra inacabada en Afganistán, las luchas internas de Yemen o la permanente inestabilidad libanesa, todos tienen en común el Islam y la experiencia de haber sido gobernados por un poder externo.

Por otra parte, es preciso recordar que en esta región prolifera la nostalgia de épocas gloriosas, sea por los ecos de viejos imperios, esferas de influencia geopolítica o califatos fundamentalistas. Las soluciones en esta convulsa región deben ser percibidas como propias por los actores locales, aunque las iniciativas sean externas. Nada impuesto desde fuera ha funcionado hasta ahora, por lo que nada lleva a pensar que funcione en el futuro[2].

[1] Joschka Fischer. El País 6-07-14
[2] Javier Solana. Conferencia en el CESEDEN 30-10-14

La cuestión nuclear iraní continúa siendo una pieza fundamental en el tablero de Oriente Medio. Las negociaciones 5+1 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las N.N.U.U., Estados Unidos, China, Rusia, Reino Unido y Francia, más Alemania) continúan después de que el pasado día 24 de noviembre, al no haber llegado a un acuerdo en la negociación, en el plazo establecido, se prolongó el mismo siete meses más hasta junio de 2015. Siendo las intenciones buenas, la experiencia nos enseña que hasta que no esté finalizado y firmado, no se podrá cantar victoria.

Por último, será necesario tener en cuenta la posible participación de Irán y Siria en la coalición liderada por EEUU contra el *Estado Islámico*. En el caso de Irán, en qué condiciones y posibles relaciones con las negociaciones sobre el proceso nuclear iraní, mencionado más arriba, así como qué se hace con el régimen sirio de Bashar el Asad, teniendo en cuenta que ya hay más de 200.000 muertos en la guerra civil en Siria, gran parte de los cuales son achacables a dicho régimen.

## EL CONFLICTO PALESTINO-ISRAELÍ

### El pasado reciente

Dos décadas después de los Acuerdos de Oslo de 1993, negociados entre el gobierno israelí de Isaac Rabin y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) de Yasir Arafat, que actuó como representante del pueblo palestino, y con independencia de otros intentos efectuados anteriormente, las premisas y consideraciones que se marcaron entonces entre ambas partes siguen sin encontrar puntos en común.

De hecho, la posible recuperación de las negociaciones palestino-israelíes no presenta buenas perspectivas para los líderes de ambas partes, el primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, y el presidente palestino, Mahmud Abas, ya que ninguno de los dos se encuentra en la mejor situación política para hacer frente a los grandes temas que se presentan en el proceso negociador.

Por un lado, hay dudas sobre si Netanyahu quiere, realmente, avances sustanciales en las negociaciones, toda vez que le supondría grandes dificultades en su gobierno de coalición integrado por el histórico partido derechista Likud, la formación ultraderechista Israel Beitenu, el partido de nuevo cuño Hogar Judío, representante de los colonos más montaraces y la

formación centrista Yesh Atid. La mayor parte de los componentes de este gobierno rechazan cualquier acuerdo con Palestina.

Por otro, a Abas le falta el apoyo necesario para incidir en las tradicionales reclamaciones palestinas: volver a las fronteras de 1967, el retorno de los refugiados o tener a Jerusalén como capital de Palestina. Aparte de ello, el mandato de Abbas acabó en 2010, tiene ya cerca de 80 años y no hay suficiente confianza en él en su propio partido, Al Fatah.

Para analizar con cierto detalle cómo se encuentra, en este momento, y ver cuáles pueden ser sus posibles soluciones o pautas a seguir, parto de la base de que la negociación palestino-israelí, para su cumplimiento, descansa en las cinco resoluciones de Naciones Unidas acerca de este problema: la partición de Palestina en dos Estados; el derecho al retorno de los refugiados palestinos; el abandono, por parte de Israel, de los territorios ocupados en la Guerra de los Seis Días de 1967; el diálogo como principio básico para alcanzar una solución; y el derecho de los palestinos a tener un Estado propio.

A estas condiciones se añaden otras entre las que destacan la capitalidad de Jerusalén para ambos Estados y el reconocimiento de Israel como Estado, firmadas en los Acuerdos de Oslo, junto a los requerimientos de seguridad que satisfagan las necesidades de ambos estados, expresados en la declaración del presidente estadounidense, Barak Obama, en su intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2009.

**Fronteras, estados y asentamientos**: Netanyahu aceptó la solución de dos Estados en 2009, pero, en la campaña de las últimas elecciones, también prometió que no sería disuelto ningún asentamiento bajo su gobierno. Por otra parte, rechaza aceptar las fronteras de 1967 como base para las negociaciones. Los asentamientos son viviendas ilegales de acuerdo al derecho internacional, construidas por el gobierno israelí en los territorios ocupados por Israel tras la guerra de 1967. En Cisjordania y Jerusalén Oriental hay más de medio millón de colonos judíos.

Por otro lado, los palestinos asumen que su Estado comprenderá todos los territorios palestinos ocupados en 1967: Cisjordania, Jerusalén Oriental y la Franja de Gaza. Sin embargo, los negociadores palestinos aceptan que podría permitirse cambio de tierras, de forma proporcional, teniendo en cuenta los actuales asentamientos israelíes en los territorios ocupados.

**Refugiados palestinos**: Según Naciones Unidas cinco millones de refugiados palestinos están registrados, la mayoría de ellos descendientes de los palestinos desplazados durante la primera guerra árabe-israelí. Desde las primeras negociaciones se estuvo de acuerdo en que dichos refugiados podrían retornar a Palestina una vez se constituya un Estado, aparte de que podrían quedarse en los países de acogida y solo en casos excepcionales se les permitiría retornar a Israel. Esta última posibilidad ha sido rechazada por Netanyahu.

**Acuerdos de seguridad**: Los palestinos ya han aceptado que no dispondrían de armas pesadas en su territorio. No tendrían libertad para establecer alianzas militares y tolerarían fuerzas israelíes en el valle del Jordán por un periodo de transición, estimado en unos tres años. Sin embargo, Netanyahu insiste en una presencia a largo plazo de las fuerzas militares israelíes en el valle del Jordán, al mismo tiempo que rechaza la propuesta de Abbas de sustituirlas por fuerzas de la OTAN[3].

**Jerusalén:** Mientras los palestinos reclaman Jerusalén Oriental como su capital, el actual gobierno israelí se postula por una Jerusalén unida bajo soberanía israelí. De acuerdo con los Acuerdos de Oslo, ambas capitales deberían acomodarse en Jerusalén.

**Reconocimiento de Israel como Estado judío**: En el curso de los Acuerdos de Oslo de 1993, la OLP reconoció a Israel como Estado e Israel reconoció a la OLP como el legítimo representante de los palestinos. La demanda de que Israel sea reconocido como Estado judío ha sido introducida por Netanyahu. La OLP ha rechazado dicha demanda, principalmente, porque la práctica de la ley internacional no reconoce a los estados por su identidad.

Las negociaciones directas entre Israel y Palestina fueron congeladas en septiembre de 2010 después de que los israelíes se negaran a cesar la construcción de nuevos asentamientos en los territorios ocupados. Tres años después, bajo presión de EEUU, las partes volvieron a la mesa de conversaciones para intentar acordar las condiciones de paz, pero, después de nueve meses de ímprobos esfuerzos por parte del Secretario de Estado norteamericano, John Kerry, fracasaron en el verano de 2014.

[3] Muriel Assenburg. Middle East Peace Talks at the end of the Road. SWP Comments, May 2014. German Institute for International Security Affairs

Según medios judíos muy cercanos al gobierno israelí, el Plan Kerry estaba condenado a fracasar desde el inicio de las conversaciones. Por una parte, por la aceptación por Kerry de la defensa del carácter judío del Estado de Israel, presentada por Netanyahu como una condición *sine qua non* para negociar. Por otra, porque la capital del Estado palestino no se encontraría en Jerusalén Oriental sino en la vecina localidad de Beit Hanina.

En una tercera consideración, Kerry indicó a Abbas que Israel se quedaría con diez bloques de asentamientos como parte de un intercambio de territorio, sin hacer mención a ninguna contrapartida. Tampoco el valle del Jordán formaría parte del futuro Estado palestino ni se desplegaría una fuerza internacional para vigilar y supervisar que la zona permaneciera libre de soldados israelíes o milicias palestinas. La Autoridad Palestina rechazó tajantemente dicha propuesta.

En las últimas elecciones israelíes la cuestión palestina no parecía urgente. Los colonos no se sentían amenazados. En 2012, por primera vez desde 1973, ni un solo israelí murió en Cisjordania a consecuencia de la violencia palestina. La guerra parecía lejana hasta que llegó el 12 de junio de 2013, cuando tres jóvenes israelíes fueron secuestrados por extremistas palestinos[4].

Hacía apenas diez días que la Organización para la Liberación de Palestina y Hamás habían pactado la formación de un gobierno de unidad nacional compuesto por tecnócratas que, en un espacio de seis meses, debía celebrar elecciones legislativas y presidenciales, para así dotar de la máxima legitimidad democrática al proyecto nacional palestino.

El hallazgo de los cadáveres de los tres jóvenes el 30 de junio y el subsiguiente asesinato de un joven palestino del barrio de Shuafat por un grupo de extremistas israelíes provocaron disturbios por todo Jerusalén Oriental. Si Netanyahu había asegurado que disponía de pruebas fehacientes de que el secuestro y asesinato de los tres adolescentes había sido cometido por miembros de Hamás, la realidad es que nunca llegó a hacerlas públicas.

A pesar de que en la reunión del gabinete de seguridad celebrada el mismo día del 30 de junio, el jefe del Estado Mayor del Ejército, Benny Gantz, recomendó al gobierno expandir las

[4] Pablo Colomer. Revista de Política Exterior septiembre/octubre 2014

operaciones de la búsqueda y captura de los dos principales sospechosos del triple asesinato en Cisjordania, Netanyahu optó por ordenar nuevos bombardeos contra la Franja de Gaza.

Estos hechos, unidos a la ira colectiva, debida al asesinato del joven de Shuafat, hicieron que Hamás lanzara una cantidad de misiles y cohetes intolerable para el gobierno israelí, que respondió a las demandas de su propia seguridad poniendo en marcha la operación militar Margen Protector.

Dicha operación fue diseñada para castigar la infraestructura militar de Hamás, ya sea drenando las existencias de cohetes, ya sea destruyendo su cadena de fabricación, instalación subterránea y almacenaje. Además, tenía por objeto acabar con la intrincada red de túneles que las milicias palestinas habían construido por el todo el perímetro de la Franja[5].

Otra característica de esta guerra ha sido la amplitud, por parte de las milicias, del radio de sus cohetes, siendo capaces de alcanzar ciudades como Haifa, a unos 150 km de distancia. junto a artefactos producidos localmente a partir de prototipos adquiridos a terceros (Irán, Siria o Hezbollah). Por parte israelí destacó el alto grado de eficiencia de sus sistemas antimisiles, muy perfeccionado respecto a los enfrentamientos de 2012.

Netanyahu cometió dos grandes errores estratégicos en esta confrontación. El primero, su coincidencia en el tiempo con la fase final de las negociaciones del 5+1 con Irán para que renuncie a la fabricación de la bomba nuclear que ha permitido, en su caso, que la República Islámica consiguiera una prórroga de cuatro meses, superando el plazo límite del 20 de julio.

El segundo, su obsesión por el empleo de una violencia excesiva en la guerra -con bombardeos letales, algunas veces contra víctimas inocentes ha provocado una condena visceral en gran parte de la comunidad internacional que ha conducido a un aumento del rechazo y del aislamiento internacional de Israel en un momento en que los israelíes están perdiendo claros apoyos de varios países.

Por último, el haber culpado colectivamente a Hamás por los asesinatos de los tres adolescentes secuestrados el pasado 12 de junio, sin esperar a su esclarecimiento final, incrementa las dudas acerca de cuáles han sido las verdaderas razones para llevar a cabo la

[5] Julio de la Guardia. Revista Política Exterior, septiembre/octubre 2014

operación Margen Protector, aparte de recuperar el liderazgo en la coalición de su gobierno, en el que estaba sometido a continuas muestras de insubordinación consecuencia de su supuesta falta de firmeza ante Palestina.

**EL PRESENTE CERCANO**

La actual tregua existente en el conflicto palestino-israelí, desde el pasado 26 de agosto, después de 50 días de guerra en la franja de Gaza, no tiene visos de ser muy duradera mientras que no se establezca un acuerdo de paz entre ambos contendientes, de muy difícil ejecución.

El pasado 9 de octubre, el primer ministro del gobierno de unidad palestino, Rami Hamdalá, presidió el primer consejo de ministros unitario en la franja de Gaza. Para ello, el jefe del ejecutivo viajó con 11 ministros al enclave costero, atravesando los destrozos de la ofensiva militar israelí del pasado verano en la que, del lado palestino, hubo 2.200 víctimas mortales, 11.000 heridos y 100.000 casas afectadas, y 72 muertos en el lado israelí(más heridos). Junto con otros cinco ministros de Gaza, se celebró la primera reunión de este ejecutivo unitario palestino que espera dejar atrás la división territorial y política de los territorios de Gaza y Cisjordania.

El primer ministro, que se reunió con el líder de Hamás en Gaza, Ismael Haniya, estableció que las prioridades del gobierno serían la reconstrucción de Gaza y la preservación de la unidad. Este ejecutivo está conformado por palestinos que no militan en los principales grupos políticos. Es decir, es un gobierno de tecnócratas.

Tras meses de declive político y de graves problemas económicos, Hamás -que perdió a su principal aliado, Egipto, tras el golpe de Estado que derrocó a los islamistas de los Hermanos Musulmanes el año pasado- pudo presentar las algo más de 70 bajas que infligió al Ejército israelí como una victoria ante un enemigo muy superior que se retiró sin derrotar a los islamistas.

**La política de colonización israelí**

Todos los gobiernos de Israel desde 1967 han apostado por las colonias o asentamientos, pese a que la transferencia de población de la potencia ocupante es una *violación de la legislación internacional*. Existen unos 120 asentamientos en Cisjordania y una docena en Jerusalén,

según la ONU. Con el crecimiento natural de la población, las colonias superan ya los 550.000 vecinos -190.000 en Jerusalén-, más atraídos por motivos económicos que por motivos religiosos o nacionalistas. Israel tiene algo más de 8 millones de habitantes[6].

Pero lo que es verdaderamente peligroso es la instalación de las casas en zonas cruciales para la creación de un futuro estado palestino. De acuerdo con Richard Falk, profesor emérito de Princeton, en su último informe como relator especial de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en los Territorios Palestinos, "*con las colonias y el muro, Israel está creando una anexión de facto, que puede alterar irreversiblemente la continuidad del Estado palestino y socavar una solución justa y sostenible al conflicto".*

La Unión Europea, sin embargo, está ya dialogando con Israel para que se comprometa a no tocar tres terrenos esenciales: Givat Hamatos y Gush Etzion, cuya ampliación cortaría toda comunicación entre el sureste de Jerusalén y el Sur de Cisjordania, Har Homa, situado en el terreno que debería unir Belén con Jerusalén, y la zona E1, un espacio estratégico para trazar comunicaciones entre Ramala, Jerusalén y Belén y de donde Israel quiere expulsar a 12.500 beduinos para seguir edificando.

Según la ONG Paz Ahora, que usa datos de la Oficina Central de Estadísticas de Israel, entre 2009 y 2013, el ejecutivo de Netanyahu comenzó 6.867 nuevas viviendas, repartidas entre Jerusalén oriental y Cisjordania, que el derecho internacional considera ilegales. Permitió la licitación de 5.302 más y avanzó en la planificación de otras 8.730. En 2010, se aprobó una moratoria de 10 meses, por presiones de EEUU, pero a finales de 2013 la obra nueva se disparó un 123%. En lo que va de año se han anunciado ya algo más de 9.700 nuevas edificaciones, la mayoría en la fase inicial, indica el Ministerio de Vivienda, en manos de los ultranacionalistas de Casa Judía.

Por otro lado, el gobierno señala que los judíos tienen el derecho de vivir en cualquier lugar de su capital. Añade además que los nuevos asentamientos en los territorios ocupados están siendo construidos en áreas que serían parte de Israel en cualquier tratado de paz. Sin embargo, la comunidad internacional contempla toda esta actuación como ilegal.

[6] Carmen Rangel. El País 30-10-14

En Jerusalén, las condiciones de vida de los judíos son mucho mejores que las de los palestinos. Algunos indicadores lo corroboran. Mientras el 21% de las familias judías que viven en la capital viven por debajo del umbral de la pobreza, la cifra de las familias palestinas en esta situación supera el 77%. Asimismo, si la densidad de los judíos en Jerusalén es de 0,9 personas por cada habitación, la de los palestinos es de dos personas por habitación.

Los palestinos, pero no los judíos, hacen frente a otro riesgo: Israel puede revocar los derechos de residencia a cualquier palestino que se encuentre fuera de la ciudad durante más de cinco años. Al menos, 14.000 palestinos habían sido privados de vivir en su lugar de nacimiento. Los muros de seguridad dividen Jerusalén Oriental de su tierra madre de Cisjordania. Transcurre en zigzag entre los asentamientos judíos, mientras corta áreas árabes que son parte de la municipalidad de Jerusalén.

En concreto, en este tema, Israel sigue incumpliendo la legislación internacional, continuando con su política de colonización, mientras del lado palestino se exige que la detención de esta política sea una condición ineludible para la continuación de las negociaciones para un acuerdo de paz.

Federica Mogherini , en su primera visita a Jerusalén y a Ramala como responsable de Política Exterior de la Unión Europea, los pasados 7 y 8 de noviembre, se manifestó claramente en favor de la defensa de la seguridad de Israel y, al mismo tiempo, criticó la construcción de nuevos asentamientos. También manifestó que "los palestinos tienen que tener un Estado propiamente dicho".

Sin embargo, el primer ministro Netanyahu le respondió rechazando de plano la interpretación según la cual «los asentamientos son el origen del conflicto», afirmando que «el problema no es territorial, sino la negativa a reconocer a Israel en cualquier frontera y a reconocer el derecho del pueblo judío a su propio Estado en la tierra de Israel».

Siguió añadiendo el primer ministro israelí que «Jerusalén Oriental no es un asentamiento, sino nuestra capital», y recordó que todos los barrios judíos en los que se han anunciado nuevas construcciones se desarrollan desde hace décadas y «se sabe que en el marco de un acuerdo, quedarán bajo soberanía de Israel». «Todo el mundo sabe que en cualquier acuerdo de paz Jerusalén permanecerá como parte de Israel», atajó.

Por otro lado, la jefa de la diplomacia europea defendió que Jerusalén sea "la capital de dos Estados", el israelí y el palestino. Sus palabras tuvieron especial relevancia porque fueron pronunciadas en Ramala, capital administrativa de los territorios palestinos, y apenas 24 horas después de que Benjamín Netanyahu reivindicase para Israel una Jerusalén unificada, abundando en su intención de no ceder la media ciudad que hoy la comunidad internacional cataloga como ocupada.

**La crisis de la Explanada de la Mezquitas**

La destrucción del Templo de Salomón, en Jerusalén, por los romanos el año 70 antes de Cristo está impregnada en la memoria judía y grabada en mármol en el Arco de Tito, en Roma, que muestra a los legionarios llevando el *menorah* del templo. Desde entonces, todos los días, los judíos rezan para que el templo sea reconstruido lo más pronto posible.

Para la mayoría, este asunto constituye un objetivo a largo plazo para un futuro de perfección con objeto de ser realizado cuando aparezca el Mesías. Hasta entonces, los judíos están contentos de poder rezar en su tradicional lugar santo del Muro de las Lamentaciones, situado a los pies del Monte del Templo o Explanada de las Mezquitas donde, estuvo ubicado el templo.

Sin embargo, para un creciente número de fanáticos esto no es suficiente. Rabinos y activistas se han estado preparando para la restauración del templo y poniendo en cuestión la prohibición impuesta a los judíos de rezar en lo alto del monte, el Haram al Sharif, donde están ubicadas los dos venerables santuarios musulmanes, la Cúpula dorada de la Roca y la mezquita de Al Aqsa.

Las muertes de adolescentes judíos y palestinos, la devastadora ofensiva israelí sobre Gaza del pasado verano y la ampliación de las colonias en territorio ocupado han derivado en los últimos meses en enfrentamientos constantes de un nivel desconocido desde la segunda Intifada (2000-2005).

La nueva crisis explotó el 29 de octubre cuando hacia las once de la noche fue tiroteado en Jerusalén Yahuda Glick, un rabino y colono nacido en EEUU, tan conocido como polémico. Glick, de 50 años, reivindicaba la construcción del Templo de Salomón sobre el espacio que

hoy dominan la mezquita de Al Aqsa y el Templo de La Roca, ubicados en la denominada Explanada de las Mezquitas.

En este lugar, la tradición judía ubica la piedra sobre la que Abraham iba a sacrificar a Isaac y el *sancta santorum*, la columna espiritual del templo. Glick era parte de un creciente movimiento político que presiona para cambiar el statu quo que rige en la Explanada de las Mezquitas desde la ocupación de 1967. Autoridades religiosas jordanas gestionan el recinto -sagrado para el islam y el judaísmo y el lugar más sensible de la ciudad -, donde rezan los musulmanes. Los judíos pueden visitarlo pero no pueden orar allí.

Al parecer, a Glick se le acercó un motorista, le preguntó su nombre y le disparó tres tiros. La moto se dio a la fuga pero a las cinco de la mañana una unidad especial antiterrorista logró encontrar al supuesto palestino sospechoso, Muatnaz Hijazi, que, al ofrecer resistencia y disparar contra los agentes, fue muerto. El gobierno israelí decretó el cierre del recinto. Para el presidente palestino, Mahmud Abbas, este bloqueo es una declaración de guerra contra los palestinos, sus lugares santos y la nación árabe e islámica:

El Gobierno de Benjamin Netanyahu se escudó en la seguridad para decretar el cierre total de la Explanada de las Mezquitas, aunque al día siguiente se abrió. Dicho cierre no ocurría desde que en 1967 Israel ocupó Jerusalén Oriental, donde se ubica el recinto. En el año 2000, con la visita del entonces jefe de la oposición, Ariel Sharon, que inició la segunda Intifada, el bloqueo fue intenso pero algunos ancianos pudieron entrar.

Hay grupos de judíos religiosos que luchan por conseguir permisos para no sólo visitar el Monte del Templo -que los musulmanes llaman Haram al Sharif-, sino también poder orar en el lugar. Sin embargo, la postura de los rabinos más ortodoxos es opuesta al intento de conseguir ese permiso y a las visitas de judíos al lugar, ya que no hay plena certeza de cuál es el punto exacto en el que se hallaba el Arca de la Alianza, el lugar más sagrado del Monte, y se corre el riesgo de entrar en él y profanarlo». El rabino jefe sefardí de Israel, Itzjak Yosef, hizo referencia al respecto en el funeral del joven de 17 años que falleció en Jerusalén a causa de las heridas sufridas en el atentado con un automóvil.

También es verdad que Netanyahu reiteró, también ante la jefa de la diplomacia europea, su desmentido al respecto, señalando que Israel no tiene intención de alterar el statu quo en el lugar. En otras palabras, que no hay intención de autorizar el rezo de judíos en la explanada de

la mezquita, aunque el lugar es sagrado para el judaísmo, porque allí estaban sus templos sagrados en la antigüedad.

La tensión llegó a tal extremo que el primer ministro israelí llamó el 6 de noviembre al rey Abdalá II de Jordania, cuyo gobierno administra la Explanada de las Mezquitas, según los acuerdos de 1994, para garantizarle que se mantendrá el *statu quo* actual tal como está pactado. Amman insiste en que este espacio es una "línea roja" que Israel no puede tocar. Su seguridad interna está en juego, ya que en Jordania viven dos millones de refugiados palestinos.

**El reconocimiento de Palestina y Jerusalén Oriental**

La ONU reconoció a Palestina como "Estado observador no miembro" a fines de 2012, dejando de ser una "entidad observadora". El cambio permitió a los palestinos participar en los debates de la Asamblea General y mejorar las posibilidades de ser miembro de agencias de la ONU y otros organismos.

Pero el voto no creó al Estado palestino. Un año antes los palestinos lo intentaron, pero no consiguieron el apoyo suficiente en el Consejo de Seguridad. Casi el 70% de los miembros de la Asamblea General de ONU (134 de 192) reconoce a Palestina como Estado.

El pasado 30 de octubre Suecia reconoció al Estado de Palestina. Es el primer país de la Unión Europea que reconoce a Palestina como Estado, aunque antes otros siete Estados europeos, como Polonia, República Checa, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Malta y Chipre, ya la habían reconocido, si bien es cierto que fue antes de que éstos entraran en la Unión Europea.

El paso adelante de Estocolmo coincide con un periodo de endurecimiento de la postura europea hacia Israel, aunque Bruselas aboga por una solución pactada que alumbre la creación de un Estado palestino junto al israelí. La decisión sueca irritó a Israel, que el mismo día de la declaración llamó a consultas a su embajador en Estocolmo. El Gobierno de Netanyahu se plantea retirar permanentemente a su representante en Suecia, Isaac Bachman, en protesta por esta iniciativa.

Aunque ningún otro ejecutivo comunitario ha legitimado a Palestina como Estado, excepto los mencionados más arriba, el movimiento sueco es sintomático de un cambio de postura en

Europa. El pasado mes de octubre, el parlamento británico y el senado irlandés han aprobado sendas resoluciones para pedir a sus gobiernos que se sumen a la lista de países que ya reconocen oficialmente a Palestina como Estado. En España, la aprobación no vinculante, por parte del Congreso, del reconocimiento de Israel, ha sido el pasado 18 de noviembre.

No obstante, el asesinato de cuatro rabinos y un policía efectuado por dos terroristas palestinos en una sinagoga del barrio de Harf Nof, en el oeste de Jerusalén, de mayoría ortodoxa, el pasado 18 de noviembre, ha supuesto para Abas una pérdida de credibilidad frente a la comunidad internacional, conseguida durante la operación Margen Protector contra Gaza, cuando era considerado el hombre de paz a medio camino entre Israel y Hamás.

También estos asesinatos pueden atizar reacciones y conducir a una tercera intifada, que no rompería el estancamiento que sufre el proyecto de Estado propio pero que supondría un mayor derramamiento de sangre -palestino e israelí- y el alejamiento de la comunidad internacional que, precisamente estos días, comenzaba a alinearse claramente con su causa, mediante el reconocimiento del Estado palestino.

Lo más llamativo de estos asesinatos ha sido su reivindicación, de acuerdo con la BBC, por las Brigadas Abu Alí Mustafa, brazo armado del Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP). Hamás y la Yihad Islámica lo aplaudieron, afirmando que lo consideran una respuesta lógica a las provocaciones de Israel en la Explanada de las Mezquitas.

Resulta significativo que, durante la primera quincena de este mes de noviembre, se haya generado una simpatía clara por la resistencia, entendida sobre todo como el fin de la cooperación con Israel –especialmente en materia de seguridad– y por la adhesión al Tratado de Roma, por el que los palestinos podrían reconocer la Corte Penal Internacional y denunciar a su adversario por crímenes de guerra.

La UE trata de encontrar una posición que pueda contentar a Alemania, Holanda y Dinamarca, más receptivos a las demandas israelíes, y a otros Estados como Suecia, más orientados hacia el lado palestino.

**Posición estratégica de ambos actores**

En estos momentos, la posición estratégica de Israel es inmejorable. Los palestinos están debilitados por los daños sufridos en la reciente guerra. Ningún vecino representa para Israel una amenaza de invasión. Jordania mantiene una estrecha relación con el país del Monte de los Olivos, Egipto tiene un tratado de paz, mientras que Hezbollah está plenamente implicada en la guerra civil siria a favor del Bashar el Asad.

Sin embargo, la evolución en la región podía perjudicar a Israel. En Egipto puede cambiar el gobierno actual, renunciar a su tratado con el país sionista, rearmarse o desplegar fuerzas militares en la península de Sinaí en una proporción no permitida. Siria podría cambiar hacia un gobierno islamista y amenazar los Altos del Golán. Los islamistas podían derrocar la monarquía hachemita y amenazar a Israel por oriente. Turquía podía tener un gobierno islámico radical y enviar fuerzas contra Israel.

En estas circunstancias, la estrategia israelí consiste en mantener su poder a un máximo nivel y usar su *peso* para impedir la emergencia de nuevas amenazas. Desde esta perspectiva, la estrategia de Israel estableciendo nuevas colonias tiene sentido. En concreto, prefiere no hablar de negociaciones y mantener su aplastante ventaja, creando la suficiente profundidad estratégica en Cisjordania para estar preparados en caso de que se firme un tratado de paz[7].
Mientras tanto, la posición de Palestina es mantener su cohesión política y esperar, al mismo tiempo que intenta establecer obstáculos entre Israel y los países que le apoyan, particularmente Estados Unidos, teniendo presente que los únicos cambios que puedan producirse en el *statu quo* procederán de iniciativas que afloren fuera del entorno palestino-israelí.

**FUTURO PRÓXIMO**

La Alta Representante de la Política Exterior y de Seguridad de la UE, en realidad, abunda en una idea largamente defendida por Bruselas: que haya un Estado palestino con Jerusalén Oriental como capital. Sin embargo, la tensa situación que estas últimas semanas vive la ciudad, con atentados terroristas insólitos en años y el ultranacionalismo en auge, con choques

[7] George Friedman. STRATFOR. Geopolítical Weekly 29-07-14

citados en lugares de culto como la Explanada de las Mezquitas, hace más significativo el que la nueva alta representante haya elegido la zona para su primera visita oficial fuera de la UE.

Mogherini fue categórica en su condena a los recientes atentados en Jerusalén. Sus referencias a la necesidad de los israelíes de vivir seguros fueron más allá de la lucha contra el terrorismo. «La seguridad de Israel no estará nunca garantizada a menos que haya un marco regional que lo haga plenamente posible», aseguró. «La UE está y seguirá estando dispuesta a trabajar en esta dirección, con todos los socios en la región». Sin duda, la solución al conflicto palestino-israelí va ser una de las primeras prioridades de Mogherini[8]

Esta iniciativa de una drástica renovación de la política exterior europea dirigida a Oriente Medio constituye una apuesta valiente y pragmática que elevará el prestigio de la UE, en un momento en que EEUU ha perdido fuelle después del gran esfuerzo llevado a cabo por el Secretario de Estado, durante nueve meses, que culminó en un fracaso, y cuando las potencias regionales como Turquía, Irán y Arabia Saudí pugnan entre sí para mejorar sus posiciones en el nuevo mapa geopolítico de la región.

No obstante, Estados Unidos sigue luchando por alcanzar una solución al conflicto aunque las negociaciones están paradas -hay que recordar que si EEUU lo consigue sería un legado transcendental de la administración de Obama-. En esta línea, el pasado 13 de noviembre, el Secretario de Estado estadounidense, John Kerry, y el rey Abdalá II de Jordania mantuvieron sendas reuniones, por separado, con el primer ministro israelí y con el presidente palestino, en un intento de amortiguar la violencia que se ha exacerbado en la primera quincena de ese mes.

Kerry ha pedido moderación, con atención al mantenimiento del *status quo* en la Explanada de las Mezquitas, en estos días foco de tensiones extremas, y ha rogado que los adversarios vuelvan a negociar la paz, aunque afirmó que no es el momento para que las dos partes se reúnan de nuevo.

Para ello, sería preciso eliminar los principales roces que Israel tiene con Occidente, entre los cuales sobresale el acercamiento de EEUU a Irán -las autoridades israelíes han criticado la reciente carta de Obama a Jamenei; el reconocimiento de Palestina -la reciente declaración

[8] Lucía Abellán. El País 4-10-14

sueca de dicho reconocimiento ha sido criticada duramente por Israel; y la construcción de asentamientos en Cisjordania y Jerusalén Oriental, calificada de ilegal e ilegítima por la comunidad occidental.

Por otro lado, Mogherini también avisó desde Gaza de que "ni la Franja ni el mundo" pueden "permitirse" otra guerra más, que sería la cuarta desde 2009. "No podemos simplemente sentarnos y esperar. Si nos sentamos y esperamos esto va a durar otros 40 años. Tenemos que actuar ahora", enfatizó, insistiendo en la necesidad de que los adversarios retomen el diálogo de inmediato.

La declaración que la jefa de la diplomacia europea hizo en Ramala de que *Jerusalén puede y debe ser la capital de los dos Estados* tiene un alto significado político, ya que se produce en un momento en el que el Gobierno israelí insiste en su anexión de la zona Este -no reconocida por la comunidad internacional- y en medio de una creciente tensión en la ciudad santa, escenario casi a diario de enfrentamientos y protestas en los barrios árabes.

Por otra parte, en la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores comunitarios, del pasado 17 de noviembre, presidida por primera vez por Mogherini, se endureció el tono con Israel al recordarle que su política de asentamientos es ilegal. También se advirtió a Israel que la UE está dispuesta a aplicar medidas adicionales para defender la viabilidad de la solución de los dos Estados.

En todo caso, Bruselas lleva meses intensificando las medidas de control comercial y mostrando mayor dureza contra la construcción de nuevos asentamientos, a la que la Unión Europea se opone firmemente. Entre las medidas destaca la de instar a Netanyahu a dar marcha atrás en su política de asentamientos, que contravienen las normas internacionales y amenazan directamente la solución de los dos Estados, ya que si las colonias se extienden será prácticamente imposible deslindar los territorios israelíes de los palestinos para crear los dos Estados.

En este momento, Europa respalda la reanudación de unas negociaciones de paz que se frustraron por última vez en abril de este año. La UE esgrime su potencial para desempeñar un papel de facilitador, teniendo presente que es el primer socio comercial de Israel y el primer donante de ayuda a Palestina.

**A MODO DE CONCLUSIONES**

La seguridad de Oriente Medio, que encierra más del 60% de las reservas mundiales de hidrocarburos, depende de la solución de este conflicto, que ha producido una quiebra geopolítica en el entorno de dicha región. Por un lado, las facciones extremistas de los Hermanos Musulmanes, Hezbollah, Hamás y sus patrocinadores - Irán, Turquía y Qatar - luchan contra Israel. Por otro, los musulmanes más moderados como Jordania, Egipto y Arabia Saudí se posicionan más cerca del Estado judío.

Mientras permanezca este enfrentamiento palestino-israelí existirán rivalidades, tensiones y choques entre los distintos actores de la región, ya sean estatales o no estatales. No solamente entre los mencionados más arriba, sino también hay que incluir a luchas entre religiones o sectas dentro de una misma religión. El propio conflicto entre palestinos e israelíes encierra los gérmenes de los choques que acabo de mencionar. Por ello, es preciso resolver este contencioso para que se pueda alcanzar la seguridad en Oriente Medio.

Los países donantes que acudieron a una Conferencia internacional de donantes, reunida en El Cairo el pasado 12 de octubre, se comprometieron a aportar 5.400 millones de dólares, de los cuales la mitad -2,700 millones– serían para la reconstrucción de una Franja de Gaza devastada por la guerra; pero todos los participantes clave coincidieron en que sus esfuerzos serían en vano sin un acuerdo de paz permanente entre ambas partes.
Una posible hoja de ruta a seguir para que hubiera una oportunidad para la paz se debiera apoyar en las consideraciones relacionadas a continuación.

**Parámetros básicos de partida**

• Eliminar la construcción de asentamientos judíos en Cisjordania y Jerusalén Oriental e impedir cualquier construcción que pueda poner en cuestión la continuidad territorial del Estado de Palestina.
• Mantener el statu quo de la Explanada de las Mezquitas. Es decir, mientras que los musulmanes pueden asistir y orar en el recinto, a los judíos sólo se les permite entrar, pero en ningún caso orar en la Explanada.
• Mantener el mismo tipo de servicios básicos para todos los ciudadanos, sin discriminar por razón de pertenecer a una u otra religión o a una u otra ideología.

**Durante el transcurso de la negociación**

• Los israelíes tendrían que reconocer a Palestina como Estado, levantar el bloqueo de Gaza y eliminar las restricciones de movimiento en Cisjordania y Jerusalén Oriental.

• Simultáneamente, los grupos palestinos deberían renunciar a la violencia y reconocer al Estado de Israel.

• Las capitales de los dos Estados debieran acomodarse en Jerusalén. Así se aprobó en los Acuerdos de Oslo.

• Los israelíes debieran aceptar las fronteras de 1967 como base para las negociaciones. En este contexto, los palestinos aceptan que podía permitirse el cambio de tierras de forma proporcional.

• Los refugiados palestinos debieran retornar a Palestina, una vez se haya constituido como Estado. Con independencia de aquellos que quieran quedarse en otros países de acogida, incluso, en ciertos casos, pueden retornar a Israel.

• Los acuerdos de seguridad debieran cerrarse entre ambos Estados aceptando Palestina que no dispondrá de armas pesadas en su territorio ni podrá establecer alianzas militares. Durante tres años Palestina toleraría fuerzas militares israelíes en el valle del Jordán. Después se sustituirían por fuerzas de la OTAN o de las Naciones Unidas, en su caso.

Una vez hechas estas consideraciones de cuales podían ser los caminos más lógicos a tomar para que las negociaciones de paz obtengan resultados satisfactorios, antes y durante el proceso negociador, quiero presentar tres preocupantes y posibles eclipses que pueden perturbar o impedir, en estos momentos, la oportunidad de alcanzar la paz.

El primero se refiere a la inexistencia actual de líderes capacitados para llevar a cabo las posibles negociaciones de paz en este conflicto. Ni por su personalidad, ni por su liderazgo, ni por la situación política, ninguno de los líderes de ambos países está en condiciones de llevar a cabo un proceso de tal envergadura y complejidad.

El segundo se relaciona con la continuidad permanente de un solo Estado que conduce, de forma natural, a su verdadera consolidación. Ello da lugar a que la fuerza de la costumbre pueda producir un sentimiento de frustración, al no vislumbrarse con claridad los dos Estados, al mismo tiempo que la realidad, poco a poco, va creando en la población la sensación de que puede seguir siendo mejor un solo Estado, siempre que se garantice que todos sus ciudadanos disfruten de los mismos derechos y deberes.

De hecho, en estos momentos, hay dos opciones que están considerando los palestinos. La primera, la solución de los dos Estados, es decir, el fin de la ocupación en torno a las fronteras de 1967. La segunda, la consolidación de un solo Estado, donde todos sus habitantes disfruten de los mismos derechos y deberes. Esto es, el fin del apartheid.

El tercero y más peligroso, es la terrible violencia y extremada tensión que existe actualmente tanto en Jerusalén como en otros lugares de Israel. En concreto, la situación actual es extremadamente crítica. Resulta muy difícil, por no decir prácticamente imposible, tan solo el simple contacto con el otro, no digamos nada de la relación entre ambas partes.

En este momento, se pueden contemplar cinco escenarios en este conflicto, a saber: seguir en la actual situación de tregua; el nacimiento de una nueva intifada; una vuelta a la negociación con otros líderes; solución definitiva del conflicto; o el desencadenamiento de una nueva guerra palestino-israelí.

No veo ni probable ni posible, a corto plazo, el nacimiento de una nueva intifada ni el desencadenamiento de una nueva guerra palestino-israelí, entre otras cosas, debido, fundamentalmente, al cansancio y agotamiento de los dos contendientes después de la guerra de los 50 días del pasado verano, aún sin recuperar. Tampoco se prevé una solución definitiva del conflicto, teniendo en cuenta la experiencia acumulada y las posturas enfrentadas que siguen manteniendo ambos actores.

Ratificando mi postura, aunque se puede considerar que es un buen momento para que la Unión Europea pueda tener un papel mediador, ya que acaba de iniciarse un nuevo mandato y la nueva jefa de la política exterior ha mostrado un especial interés por solucionar este conflicto; además, la Unión ocupa una posición privilegiada al ser el principal socio comercial de Israel y, simultáneamente, primer donante de fondos del Gobierno palestino. No obstante, , lo cierto es que aún la UE no actúa unida hacia el exterior ni tampoco tiene el peso suficiente para influir con fuerza en Israel.

En cuanto a Estados Unidos, a pesar del reciente viaje a Jordania de John Kerry y haberse reunido con Netanyahu y Abas, por separado, en presencia del rey hachemita Abdullah II, los últimos acontecimientos de violencia producidos en el entono de Jerusalén, junto a la necesidad de ejercer sus esfuerzos en otros teatros como Irak y Siria, frente al *Estado Islámico*,

o hacia el proceso nuclear de Irán, o su reciente fracaso de abril, no dejan mucho margen de maniobra al país del Mississippi.

En definitiva, a corto plazo, seguirá la tregua entre Israel y Palestina ya que las actuales condiciones de violencia impiden cualquier acercamiento entre los dos contendientes. Una posible vuelta a las negociaciones, con mucha probabilidad, necesitará, por un lado, más tiempo y, por otro, unos verdaderos líderes que tengan mayor legitimidad y que estén menos condicionados por presiones y radicalismos internos.

# LA OFENSIVA DEL ESTADO ISLÁMICO DE IRAK Y LEVANTE (EIIL) EN IRAK DE JUNIO DE 2014. CONSECUENCIAS PARA LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

**Ana Belén Perianes Bermúdez**

## NOTA BIOGRÁFICA

Ana Belén Perianes Bermúdez es politóloga, Máster en Dirección de Recursos Humanos, diplomada en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y experta en Seguridad en el Mediterráneo, Próximo Oriente y Oriente Medio. En la actualidad, es doctoranda en Seguridad Internacional y se encuentra en la fase final de escritura de su tesis doctoral. Sus principales áreas de interés e investigación son la seguridad internacional; seguridad europea; política exterior estadounidense; seguridad en el Mediterráneo, Próximo Oriente y Oriente Medio; Sahel; yihadismo y ciberseguridad. Cuenta con una extensa formación complementaria en sus áreas de interés, *papers* en congresos académicos y publicaciones.

**INTRODUCCIÓN**

El escenario de violencia y conflicto sectario por el poder entre chiitas y sunitas en Irak sitúa a este país como uno de los más peligrosos y como uno de los mayores focos de tensión e inseguridad global. Esa situación ha sido aprovechada por los grupos terroristas ligados a Al-Qaeda y, sobre todo, por el denominado *Estado Islámico de Irak y Levante* (EIIL) (I. Fuente, 2014, p. 1).

Tras la configuración artificial de Irak promovida por el Reino Unido en 1932, se forzó a convivir en un mismo Estado a comunidades étnicas y religiosas que presentaban unos exiguos nexos de unión y cohesión. El *statu quo* que se había creado y mantenido desde entonces, en el que una minoría suní albergaba los privilegios del poder que ostentaba y la mayoría chií era discriminada y hostigada con asiduidad, se transformó por completo tras la invasión estadounidense en 2003 (J.A. Núñez, 2014, p. 106).

Así pues, se produjo un giro de 360 grados en la sociedad iraquí tras el ascenso al poder de la mayoría chiita y sus fluidas relaciones con el régimen iraní, una persecución desde las esferas gubernamentales a la minoría suní, acostumbrada históricamente a su preeminencia, y un impulso del independentismo kurdo.

Irak se configura como un actor regional clave debido, entre otros factores, a la posición estratégica que ostenta su territorio para el chiismo. Gran parte de los lugares considerados como santos por los chiitas se encuentran en Irak, así como una de las dos escuelas religiosas (*hawzas*) que determinan la evolución de la doctrina chiita. Así, la *hawza* iraquí de Nayaf se mide con la iraní de Qom en consideración y respeto entre los fieles chiitas.

La fragilidad de la situación política y social iraquí es extrema (A. Dawisha, 2012, p. 13). La arbitrariedad y autoritarismo de las actuaciones del ex primer ministro Maliki y de su débil y dividido gobierno; la intensa fragmentación del sistema de partidos políticos y la corrupción y autocracia que presentan las clases políticas de las tres principales comunidades iraquíes - chiitas, sunitas y kurdos; el elevadísimo nivel de corrupción generalizada en que se encuentra sumido el país; la parálisis de la actividad del parlamento iraquí; la presencia de conflictos etnosectarios y profundas disputas y divergencias que dividen a las élites políticas; todo ello llevó a un completo anquilosamiento de las tomas de decisiones gubernamentales y

parlamentarias precisas para evitar la situación de violencia y caos en la que se encuentra el país.

De acuerdo a los datos aportados por la Misión de Asistencia a Irak de Naciones Unidas, el número total de bajas civiles en 2013 ha sido el más alto desde 2008, con 7.818 fallecidos (en 2008 fueron 6.787) y 17.981 heridos (en 2.008 fueron 20.178) (B. Mikail, 2014, p. 2).

La violenta ofensiva terrorista, que utiliza técnicas militares de verdadero ejército regular, iniciada por el *Estado Islámico de Irak y Levante* a partir de principios de verano de 2014 desde territorio sirio hacia Irak, junto con la declaración del Califato por parte de Al Bagdadi, han significado un revulsivo para el salafismo yihadista a nivel tanto regional como global.

Asimismo, la proclamación del denominado *Estado Islámico* ha comportado un auténtico reto respecto a la integridad del Estado de Irak -evidenciando la dificultad que presentan sus Fuerzas Armadas y de Seguridad para hacerse cargo de la defensa del país-, la profundización de la violencia estructural y etnosectaria y la extrema situación de ruptura nacional en la que se encuentran las comunidades étnicas iraquíes.

**EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO POLÍTICO EN IRAK**

La debilidad política del ex primer ministro Maliki, tras su nombramiento en noviembre de 2010 por el parlamento iraquí surgido de las elecciones de marzo del mismo año, le urgía a recuperar el apoyo de la base social chiita, por lo que inició una campaña de prensa en la que exacerbaba la amenaza terrorista sufrida por la referida comunidad a manos de los sectores sunitas.

En esta línea, acusó de actividades terroristas al vice-primer ministro sunita Tarek al Hachemi, decretando su ingreso en prisión a finales de 2011. La huida al Kurdistán iraquí de al Hachemi y el rechazo del gobierno autónomo kurdo a proceder a su entrega profundizaron aún más la crisis política iraquí (I. Fuente, 2014, p. 4).

Bajo la misma estrategia de hostigamiento a miembros sunitas del gobierno, el arresto de los guardaespaldas de Rafi Al Issaui, el ministro de finanzas y vice-primer ministro procedente de la provincia de Anbar, provocó una serie de protestas a partir del 21 de diciembre de 2012 con arranque en Faluya, el eje sunita que comunica Bagdad con la frontera jordana.

En este contexto, los sunitas de Anbar dieron inicio a una serie de movilizaciones que comprendían la petición de autonomía de su región, siguiendo el ejemplo de las revueltas que estaban teniendo lugar en otros países árabes. Estas protestas adoptaron con prontitud un

carácter regional y confesional en la que los manifestantes proclamaban su solidaridad con la rebelión siria. Así pues, mostraban su rechazo al eje chiita de Teherán-Bagdad-Damasco (I. Fuente, 2014, p. 5).

El estrecho vínculo existente entre los sunitas de la región iraquí de Anbar y los sirios de la región limítrofe de la misma confesión facilitó, en breve espacio, la conversión de las protestas en violencia. Esta profunda relación había favorecido ya en el verano de 2012 la creación del Ejército Iraquí Libre, cuyos objetivos principales se dirigían a combatir la *invasión* iraní en Irak, unificar a todos los combatientes sunitas en Irak bajo un mismo signo y colaborar con los sirios y el Ejército Libre de Siria en su tarea de derrocar al régimen de al Asad. (I. Fuente, 2014, p. 6).

Mientras tanto, el régimen de Maliki continuaba con su política sectaria de represión sunita. En abril de 2013, el ejército iraquí atacó el campo de refugiados de Hawija, al norte de Bagdad, desencadenando una oleada de violencia por todo el país, situándole a finales de 2013 en los niveles de los peores años del conflicto de la década pasada.

Asimismo, el gobierno del ex primer ministro Maliki se posicionó en connivencia con las actividades terroristas de las milicias chiitas que habían ejecutado buena parte de los asesinatos de sunitas en el país (I. Fuente, 2014, p. 7), profundizando el nivel de violencia estructural y etnosectaria que presencia Irak.

En este escenario de incesante incremento de la violencia, Al-Qaeda aprovechó la oportunidad para resurgir tras el debilitamiento que sufrió en 2008 debido a la acción conjunta del *Surge* y la *Sahwa* sunita. La red Al-Qaeda elevó así en suelo iraquí su actividad terrorista en 2013 hasta alcanzar los niveles de 2007-2008 con cerca de 80 ataques al mes, impulsada por la influencia directa y por el beneficio que le genera el conflicto sirio, con el trasvase continuo de combatientes de un país a otro (J.M. Blanco, 2014, p. 7).

El ex primer ministro Maliki cometió el error de polarizar aún más la violencia etnosectaria, sofocando las protestas suníes por la fuerza, circunstancia que fue aprovechada por los grupos vinculados a Al-Qaeda para capitalizar la insurgencia armada, ganando libertad de acción contra el gobierno iraquí en detrimento de las milicias locales de las ciudades, encargadas de combatir la violencia yihadista desde los inicios de la invasión de Irak por parte de Estados Unidos en el año 2003 (F. Arteaga, 2014, p. 1).

La afinidad que une a sunitas de ambos lados de la frontera sirio-iraquí posibilitó la agrupación de las ramas de Al-Qaeda en esos países bajo el *Estado Islámico de Irak y Levante* (EIIL) o también conocido como *Estado Islámico de Irak y Siria* (EIIS) (en árabe *Daulat Al Islamiya Al*

*Iraq Wal Bilad Al Sham* o *DAESH*) con el objetivo de establecer un gran emirato árabe en dichos territorios.

**EL ESTADO ISLÁMICO DE IRAK Y LEVANTE**

El EIIL hunde sus raíces en Irak en el año 2004 bajo el nombre de Al-Qaeda en Irak y el liderazgo del jordano Abu Musad al Zarqawi, quien combatió junto a Osama Bin Laden en el Afganistán ocupado por los soviéticos. Al Zarqawi fue eliminado en territorio iraquí en 2006 como consecuencia de un bombardeo selectivo estadounidense (J.A. Núñez, 2014, p. 110).

En sus inicios, Al-Qaeda en Irak operaba muy activamente como un grupo de militancia yihadista con capacidad para llevar a cabo su actividad terrorista en territorio tanto iraquí como jordano. En aquellos momentos, se dedicaba a cometer atentados puntuales contra objetivos débiles, esto es, árabes chiíes en general y personas o bienes vinculados a los regímenes políticos que buscaba deponer. La organización no disponía entonces de capacidades que le permitiesen aspirar a controlar de modo efectivo un territorio propio en la línea de sus pretensiones de instaurar un emirato (J.A. Núñez, 2014, p. 111).

Tras el *Surge* estadounidense iniciado en 2007, con la cooperación de los Consejos del Despertar suníes, Al-Qaeda en Irak se mantuvo bajo mínimos hasta su vuelta a escena en 2013 en Siria, influida y apoyada probablemente por el interés saudí de financiar a grupos suníes para combatir al régimen sirio y frenar así el incremento de la influencia iraní en la región**.**

El referido grupo terrorista hizo su incursión en el escenario de conflicto bélico sirio bajo la denominación de *Estado Islámico* de Irak y Levante, pero no bajo las instrucciones dispuestas por Ayman al Zawahiri, sustituto de Bin Laden al frente de Al-Qaeda (J.A. Núñez, 2014, p. 111). El nuevo líder de la organización, Al Bagdadi, desobedeció las órdenes del propio Al Zawahiri, quien le exigía que abandonara el territorio sirio a favor de la rama local de Al-Qaeda, el Frente al-Nusra.

De este modo, el *Estado Islámico* de Irak y Levante extendió su campo de operaciones tanto a las provincias sirias del este como a Alepo, incluso realizando acciones esporádicas en la costa mediterránea. Además, adoptó una elevada disciplina y capacidad operativa y fue integrando a sus filas a combatientes de diversos orígenes, incluyendo a ciudadanos occidentales radicalizados (J.A. Núñez, 2014, p. 111).

Sin embargo, la derrota en sus feudos sirios a manos del Frente Islámico al-Nusra llevó al líder de Al-Qaeda, Ayman al Zawahiri, en noviembre de 2013, a considerar al Frente al-Nusra como

la única filial de Al-Qaeda en Siria y a anular la actuación del EIIL en este país, que debería a partir de ese momento llevar a cabo su actividad terrorista únicamente en territorio iraquí (F. Arteaga, 2014, p. 9).

A finales de 2013, la detención de Ahmed al Aluani, diputado crítico a Maliki y afín a las protestas suníes, produjo una serie de manifestaciones masivas de miles de suníes en diversas ciudades de Irak para exigir reformas en el proceso político y exigir la liberación de los detenidos.

Estas protestas derivaron en acampadas permanentes en las capitales de las provincias de mayoría suní, incluida Anbar. La tensión derivó en un estallido de violencia por parte del EIIL y grupos sunitas locales muy radicalizados contra las fuerzas de seguridad en Ramadi, en primer lugar, extendiéndose posteriormente a Faluya y a Bagdad (F. Arteaga, 2014, p. 10).

A este respecto, cabría destacar que, por vez primera en varios años, ni las fuerzas de seguridad ni las milicias *Sahwa* contrarias a los grupos insurgentes suníes pudieron hacer nada frente al avance de la violencia yihadista. Con la toma de Faluya en Irak y la ocupación de Raqqa en Siria, el EIIL hizo patente la recuperación de la capacidad de lucha de las redes yihadistas y el éxito de su nueva estrategia, consistente en aprovechar el caos regional para ocupar territorios y hacerse con el poder en los mismos.

El gobierno del ex primer ministro Maliki fue incapaz de controlar su territorio a través de las fuerzas de seguridad de Irak, formadas por combatientes suníes, combatientes (*peshmerga*) kurdos y combatientes chiíes.

El empuje de la insurgencia suní en Irak -formada por diversos grupos entre los que destacan las milicias yihadistas del EIIL, las milicias de autodefensa de los Consejos Locales, antiguos baasistas, cuadros y miembros del ejército iraquí de Sadam Hussein y sectores escindidos de las milicias anti-yihadistas (Hijos de Irak y *Awakening*)- han elevado notablemente el nivel de descomposición y fragmentación del Estado de Irak tras la ocupación insurgente a principios y mediados de junio de 2014 de Mosul, la segunda ciudad más importante del país, y otras ciudades, y su acercamiento a Bagdad.

La toma de Mosul por parte del EIIL tras la derrota del ejército iraquí se constituyó como un hito de primer orden en el cada vez más profundo conflicto entre suníes y chiíes al que asiste Oriente Medio. La ocupación de la referida ciudad se debió en buena medida a los errores cometidos por el ejército iraquí al concentrar éste último buena parte de sus fuerzas en los principales núcleos insurgentes en la provincia de Anbar, sobre todo en la ciudad de Faluya,

reduciendo así considerablemente sus tropas en la segunda ciudad del país (J.L. Calvo, 2014). A estos hechos se unen las ocupaciones de otras ciudades como Faluya, Ramadi y Samarra (F. Arteaga, 2014, p. 1).

Estos acontecimientos han producido el desplazamiento masivo de civiles iraquíes, obligados a huir de la violencia derivada de la ocupación de ciudades por parte del EIIL (ONU, 2014). Naciones Unidas enumera noticias y pruebas de numerosas ejecuciones sumarias y extrajudiciales.

La violación de los derechos humanos más fundamentales ha producido un grave deterioro de la situación humanitaria de cientos de miles de civiles, tanto iraquíes como sirios, principalmente de minorías étnicas como la de los yazidíes y cristianos, que se ven obligados a huir de zonas de conflicto y que sufren el rápido deterioro del acceso a los servicios básicos.

En este sentido, Naciones Unidas elevó en agosto de 2014 la crisis humanitaria de Irak al nivel 3 de emergencia, el más alto para este tipo de crisis. Tras la oleada de ataques y violencia iniciada por el EIIL en junio de 2014, Irak cuenta con una de las poblaciones de desplazados más numerosas del mundo.

La delicada situación que soporta Irak y que permitió un rápido avance del EIIL en las provincias suníes del norte deriva en buena medida de la incompetencia profesional de los mandos del ejército iraquí (I. Fuente, 2014, p. 7); de la desmoralización de las fuerzas de seguridad iraquíes (F. Arteaga, 2014, p. 2), en su mayoría chiíes que defienden una tierra que no consideran como propia y conscientes de que se configuran como el objetivo preferente de la insurgencia suní; de la hostilidad que sufren por parte de la población dependiendo de las zonas de afinidad étnica en las que se encuentren; del incesante incremento de la polarización suní-chií y una notoria desafección de buena parte de la población suní hacia las autoridades gubernamentales de Irak; y de la dificultad que supone combatir a la insurgencia en las ciudades.

Los aspectos anteriormente señalados han producido un constante aumento del número de deserciones y de la incorporación a las filas de la insurgencia suní de miembros de las fuerzas de seguridad iraquíes.

Los combatientes del EIIL, muchos de ellos voluntarios extranjeros, han demostrado una moral de combate muy superior y una capacidad operativa mucho más eficiente que las fuerzas armadas iraquíes que, tal como se acaba de señalar, ha ofrecido una débil oposición (I. Fuente, 2014, p. 7). A este respecto, actúan muy motivados y guiados por una ideología visionaria que

les lleva a no poner reparos a contraer situaciones de riesgo que otros grupos no aceptarían (J.A. Núñez, 2014, p. 112).

Además, el EIIL desarrolla unas tácticas militares más propias de un ejército regular que de un grupo terrorista, comportándose como un grupo híbrido que emplea tanto métodos terroristas como tácticas militares avanzadas (I. Fuente, 2014, p. 7). De este modo es como se entiende que una fuerza de poco más de 1.000 combatientes del EIIL con armas y vehículos ligeros consiguiera hacer huir a 30.000 soldados del ejército regular iraquí.

En cuanto al ejército iraquí, cabría destacar que cuenta con notables deficiencias en el plano organizativo y doctrinal que le restan eficiencia en el campo de batalla (I. Fuente, 2014, p. 8). Así, sus cuadros de mando carecen de unos elevados niveles de adiestramiento y los puestos de mando más relevantes han sido ocupados por personas leales al ex primer ministro Maliki, no por personas que cumplen con criterios de profesionalidad y meritocracia.

En lo que a las tropas kurdas se refiere, aprovecharon el vacío de poder producido por este estallido de violencia etnosectaria para avanzar posiciones hacia el oeste y recuperar territorios como Kirkuk y sus valiosos campos de petróleo adyacentes.

Los referidos acontecimientos demuestran que las condiciones que soporta el país hacen prácticamente inviable la existencia de un ejército nacional iraquí y que el país conserve su unidad a pesar de las diferencias étnicas y religiosas de su población.

En otro orden de ideas, cabría afirmar que la situación de caos y violencia que soporta Irak se vio notoriamente afectada y agravada por la intervención del principal líder espiritual de los chiíes de Irak, el gran ayatolá Ali Husein Sistani, que solicitó a través de su representante en Kerbala, el 13 de junio de 2014, la entrada en combate de los ciudadanos iraquíes para detener la ofensiva de la insurgencia suní.

La llamada del gran ayatolá Sistani se constituye como un hecho excepcional desde el inicio de la invasión estadounidense de Irak en 2003, ya que ha sido la primera vez que ha realizado una apelación semejante.

Hasta la mencionada fecha de junio de 2014, el gran ayatolá había predicado contención y moderación. En este sentido, no había admitido la actuación de las milicias chiíes que ejercían la violencia, como las de Muqtada el Sadr. Todo ello, junto con la defensa realizada por la Asociación de Ulemas, el equivalente suní de los ayatolás chiíes, del derecho de la insurgencia suní a avanzar sobre Bagdad para derrocar el régimen de Maliki, deriva en la ruptura total de

relaciones entre las dos principales comunidades religiosas del país.

**CALIFATO**

En su ideario, centrado en la construcción de un santuario bajo su ideología salafista en Mesopotamia, regido por la *sharia* en su versión más rigorista y con la idea de proveerse de un Estado propio de acuerdo a los usos y costumbres del siglo VII, el EIIL declaró el 29 de junio de 2014 un Califato panislámico en un territorio sin fronteras, habitado por unos ocho millones de personas, que abarca el este de Siria y un amplio territorio del norte y oeste de Irak bajo el mando político y religioso de su líder, Al Bagdadi. El mismo se presentó, bajo la formulación doctrinal clásica del Islam suní y una supuesta suprema legitimidad que deriva de la familia y de la tribu del Profeta, como máxima autoridad espiritual y política de los musulmanes, exigiéndoles lealtad (I. Rupérez, 2014).

El a partir de ese momento autodenominado *Estado Islámico* (EI) entendió que debía comportarse como un Estado y emprendió una estrategia con objetivos concretos, como dar cobertura y asistencia social a la población que vive en los territorios ocupados, impulsar la actividad económica y la difusión mediática (D. Barrancos, 2014, p. 4), actuando como una auténtica administración con gestión profesional.

Este autoproclamado Califato permite a la organización del *Estado Islámico* contar con un territorio en el que entrenarse y ganar experiencia, tanto para el campo de batalla como para extender a otros lugares su singular visión y actividad. El grupo posee una notoria experiencia de combate, sobre todo en escenarios de insurgencia y guerra asimétrica, que le posibilita llevar a cabo acciones puntuales de elevada intensidad, concentrando fuerzas sobre un punto concreto para difuminarse posteriormente (J.A. Núñez, 2014, p. 112).

El denominado *Estado Islámico* se benefició del vacío de poder derivado de la inoperancia del anterior gobierno iraquí de Maliki y del apoyo ofrecido por parte de los sectores críticos con el ex primer ministro. Así, el Estado Islámico ha sumado a sus combatientes a diversas milicias suníes como Jamaat Ansar al-Sunnah, Jaish al Mujahideen y Naqshaban diyya Way (J.A. Núñez, 2014, p. 112).

Además, también fue favorecido por la premeditada pasividad inicial de los *peshmerga* kurdos, que aguardaban conseguir prerrogativas del ex primer ministro Maliki, económicas (con un incremento del porcentaje de los ingresos nacionales del petróleo que percibe Erbil) y políticas (con un mayor peso gubernamental) (J.A. Núñez, 2014, p. 112).

En su *modus operandi*, combina la extrema violencia y brutalidad con métodos tan extremos o más que los que Al-Qaeda utiliza en tiempos presentes (pero no por ética, sino por oportunismo, en el sentido de querer ganarse a las poblaciones musulmanas y mejorar su imagen global) con el uso elocuente de las nuevas tecnologías (R. Ruiz, 2014, p. 54).

La organización se promociona en las redes sociales y en medios de comunicación a través de propaganda realizada por personas que se dedicaban con anterioridad al diseño gráfico y a la dirección cinematográfica de manera profesional (D. Barrancos, 2014, 7).

El conocido como *Estado Islámico* utiliza las redes sociales a modo de *community managers* para propagar sus mensajes, adecuándose a los lenguajes particulares de Twitter, Facebook o Instagram y ajustando sus herramientas de comunicación social a sus objetivos estratégicos y operativos, conscientes del carácter esencial adquirido por la comunicación online en las sociedades debido al rápido incremento del uso de internet (D. Barrancos, 2014, 8).

A través de la difusión de su propaganda online, la organización busca atemorizar a los soldados de los ejércitos de Irak y Siria; conseguir apoyo a nivel mundial; reclutar a nuevos militantes para que se unan a su causa; radicalizar a jóvenes en los países occidentales y, establecer nuevas alianzas con otras organizaciones terroristas (D. Barrancos, 2014, 8).

El hábil y sagaz manejo de las redes sociales por parte de la organización, exhibiendo su extrema brutalidad, le permite vencer a sus enemigos con el mínimo de enfrentamientos. A este respecto, cabría apuntar que el impacto internacional de su propaganda y de sus métodos podría producir un efecto de imitación de otros grupos terroristas.

La extrema radicalidad y violencia de los combatientes del denominado *Estado Islámico* puede sugerir que forman parte de los sectores más radicalizados de la militancia yihadista internacional y, por lo tanto, de los individuos que más peligro pueden suponer para la seguridad internacional, tanto en el Medio Oriente como en su hipotético retorno a sus países de origen (F.J. Berenguer, 2014, p. 14).

En otro orden de ideas, cabría destacar la vulnerabilidad a la que se enfrenta la organización del *Estado Islámico* al haberse fijado en el terreno y seguir los modos de un Ejército, con todas las reservas, convencional (F.J. Berenguer, 2014, p. 14). A este respecto, la zona que controla el *Estado Islámico* es una extensión lo suficientemente amplia como para poder exceder sus capacidades militares y poder mantener a medio o largo plazo el control del territorio que domina (J.A. Núñez, 2014, 113). En este sentido, el *Estado Islámico* es más sensible, al haberse establecido en un territorio concreto, a la actuación de las Fuerzas Armadas regulares de los

países que forman parte de la coalición internacional liderada por Estados Unidos para combatirlo (F.J. Berenguer, 2014, p. 14).

Además, los grupos suníes armados que coyunturalmente ofrecieron su apoyo al EI podrían no resultar fieles aliados de lucha, ya que su interés giraba en inicio entorno a su voluntad de derrocar al gobierno del ex primer ministro Maliki o por conseguir objetivos políticos o económicos exigidos al gobierno iraquí. La posibilidad de tener que enfrentarse a un Estado iraquí más fuerte y a la coalición internacional surgida para luchar en su contra podría alterar su política de alianzas..

Asimismo, se debe esperar y analizar la reacción que produce en las bases y filiales de Al-Qaeda el reto lanzado por Al Bagdadi a la autoridad de Al Zawahiri, en el sentido de que se originen divergencias internas susceptibles de desgastar el envite y empuje del Estado Islámico (J.A. Núñez, 2014, 113).

El Estado de Irak dispone de unos 200.000 efectivos en armas, que, sumados a las fuerzas de la coalición internacional liderada por Estados Unidos y gestada tras el Acuerdo de París de septiembre de 2014, están luchando contra las posiciones del EI. A este respecto, también se destaca la llamada realizada a la comunidad chií por su principal líder religioso, Ali al Sistani, a combatir frontalmente al *Estado Islámico*.

En el marco de extrema violencia etnosectaria que asola el país, también cabría apuntar que las milicias chiíes, apoyadas y armadas frecuentemente por el gobierno iraquí, están cometiendo un elevadísimo número de violaciones de derechos humanos, como secuestros y matanzas contra civiles suníes. Tal como reporta Amnistía Internacional, muchos de estos actos parecen ser llevados a cabo a modo de represalia por los ataques del EI. Las fuerzas gubernamentales iraquíes no están asegurando la protección de la población civil suní, circunstancia que es aprovechada por las milicias chiíes para cometer abusos y asesinatos (Amnistía Internacional, 2014).

Debido a la nula capacidad que presentaba el gobierno iraquí de Maliki para contener esta situación de profunda violencia y al riesgo de fragmentación del país -debido a la extrema política de sectarización del ex primer ministro-, el presidente de la República de Irak Fouad Massoum cesó en agosto de 2014 al anterior y nombró a Haider Al Abadi nuevo primer ministro de Irak, encargándole la formación de un gobierno de unidad nacional inclusivo de todos los intereses legítimos de los iraquíes y capaz de hacer frente a la crisis ocasionada por el envite del EI.

La coalición internacional liderada por Estados Unidos se enfrenta a una guerra civil dentro de Irak en la que kurdos, chiíes y suníes luchan por desarticular el país. En el mejor de los casos, podrá contener la expansión del EI, pero no a corto plazo (F. Arteaga, 2014, p.1). Tampoco existen garantías de que la coalición pueda acabar con el referido grupo salafista yihadista. A este respecto, cabría afirmar que la amenaza del *Estado Islámico* es global y afecta directamente tanto a España por nuestra situación geográfica como al resto de Europa.

En este sentido, existen grupos yihadistas que ejercen su actividad terrorista en el Norte de África y el Sahel que ya se han supeditado a la obediencia del *Estado Islámico*, afectando a la estabilidad de la zona. Además, se alberga el temor de que los combatientes retornados a sus países de origen, tanto del norte de África, sahelianos u occidentales, intenten importar su radicalización y tácticas terroristas/militares.

Pero, como afirma el profesor Echeverría (C. Echeverría, 2014, p. 15), el principal problema al que nos enfrentamos radica en la magnitud que ha adquirido la amenaza yihadista en la región, en particular la que representa el *Estado Islámico*, su motivación y la forma en que ha sabido aprovechar el vacío de poder y los obstáculos políticos y de seguridad que existen en la región. Así pues, el análisis de la situación induce a prever que el conflicto continuará afectando tanto a Irak como a Siria debido principalmente a la compleja cuestión tribal y confesional iraquí, las profundas tensiones existentes entre suníes y chiíes, y el redimensionamiento de la cuestión kurda (C. Echeverría, 2014, p. 15).

## LA AMENAZA DEL RETORNO A SUS PAÍSES DE ORIGEN DE COMBATIENTES YIHADISTAS EN ZONAS DE CONFLICTO

La posible vuelta a sus países de origen de los combatientes yihadistas que combaten en zonas de conflicto como Irak y Siria es una de las amenazas más serias a las que ha de hacer frente la comunidad internacional.

Como medida preventiva, de cara a la amenaza que suponen para la seguridad europea los combatientes yihadistas extranjeros y el retorno a sus países de origen de individuos que han combatido en la *yihad* y que cuentan con experiencia en tácticas y uso de armas en zonas de conflicto, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la UE debatió sobre este asunto los días 5 y 6 de junio de 2014 (Consejo de la Unión Europea, 2014).

En el ámbito de la lucha contra el terrorismo, el Consejo adoptó la Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, con el objetivo de impedir y luchar contra el surgimiento de una nueva generación de terroristas que actúen tanto en

grupo como con carácter individual (Consejo de la Unión Europea, 2014). En esta línea, la estrategia revisada sostiene que es preciso: a) promover la seguridad, la justicia y la igualdad de oportunidades para todos; b) garantizar la lucha contra el extremismo; c) mejorar las comunicaciones de los gobiernos; d) apoyar los mensajes de la oposición al terrorismo; e) luchar contra la radicalización y la captación de terroristas en Internet; f) formar e involucrar a profesionales de primera línea en todos los sectores pertinentes y desarrollar sus capacidades; g) ayudar a las personas y a la sociedad civil a aumentar su resiliencia; h) apoyar iniciativas de desmovilización; i) impulsar la investigación profunda sobre las tendencias y los retos de la radicalización y la captación de terroristas y, j) concertar la labor interna y externa de lucha contra la radicalización.

En este orden de ideas, los nueve países europeos que se consideran a sí mismos los más afectados por la violencia yihadista (Francia, Bélgica, Alemania, Suecia, Dinamarca, Reino Unido, Holanda, Irlanda y España) aprobaron el 5 de junio de 2014 planes para intensificar el intercambio de inteligencia y trabajar en la lucha contra los sitios web radicales con el objetivo de detener a los ciudadanos europeos que busquen viajar a zonas de conflicto para combatir y que, a su vuelta, importen a Europa la violencia y las tácticas terroristas aprendidas en las zonas de conflicto (Guardia Civil, 2014, p. 6).

Estas medidas giran en torno al uso de datos de pasajeros de aerolíneas para rastrear a las personas que regresan de Siria, el intercambio de información y seguimiento detectada sobre las personas que vuelven del referido país, la inclusión de los referidos datos en una base de datos de la Unión Europea utilizada por las fuerzas de seguridad de fronteras y el envío de la información a Europol (Ministerio del Interior de Francia, 2014).

La materialización de las tesis de Mustafá Setmarian, quien puso la semilla de la yihad en España y llegó a ser el nº 4 de Al-Qaeda, se configura también como otro de los riesgos que afectan a la seguridad internacional. Esas tesis pueden verse favorecidas por factores como el honor que el martirio de los terroristas supone a su familia; la radicalización que se expande en diversas redes sociales, en algunas mezquitas y en una serie de organizaciones; la propaganda que se realiza de las actividades terroristas como acciones dignificantes; el establecimiento de unas bases ideológicas que trasladan a las personas que quieran considerarse buenos musulmanes la necesidad de convertirse en terroristas, etc.

En este sentido, Setmarian hizo un llamamiento a la necesidad de alimentar el frente de la *yihad* a través de musulmanes radicalizados aislados e independientes, ya que la ausencia de

organización en sus actividades terroristas dificulta las labores contraterroristas de los Estados e incrementa la dificultad de las operaciones de inteligencia de éstos últimos.

Respecto a España, nuestro pasado histórico nos sitúa como uno de los objetivos simbólicos más relevantes del imaginario colectivo de la militancia de la yihad internacional. España es así referenciada recurrentemente en la propaganda del denominado *Estado Islámico*, incluyendo la publicación de fotografías de destacados lugares o monumentos españoles en las que también se visualiza la bandera del EI, realizadas in situ por simpatizantes de la organización (F. J. Berenguer, 2014, p. 10).

Como ejemplo del riesgo que supone la acción de la organización del EI a nivel global, cabría apuntar que la policía australiana desarticuló en septiembre de 2014 una célula terrorista supuestamente vinculada al EI y que, según fuentes policiales, había recibido órdenes para secuestrar a una persona al azar en el centro de Sidney para decapitarla y filmar la ejecución (El País, 2014).

**ESTADO ISLÁMICO VERSUS ISLAM**

El denominado según sus propios integrantes como *Estado Islámico* no se constituye como una manifestación moderna del califato auténtico y una forma de expresión de los modos correctos del gobierno islámico (H. Bewley, 2014, p. 8-9).

En realidad, se trata de una eclosión de los grupos más secesionistas y destructores que han aparecido en la historia del Islam: los jawariy. Este término es una palabra árabe que significa "los que se han salido" y que hunde sus raíces en su utilización para referirse a un grupo que había abandonado el grupo principal de los musulmanes a fin de tomar una actitud extrema y desviada en la época del Califato de Sayyidina Ali Ibn Abi Taliba.

Los jawariy originales entendían como objetivo válido la muerte de todos los musulmanes que no compartían su forma de concebir el mundo y, como acción incorrecta, toda aquella postura que ellos no admitían.

En este sentido, los grupos que adopten la ideología jawariy no podrán ser estimados como un califato porque sus conductas y carácter se configuran como un rechazo del resto de la Umma o comunidad musulmana.

Tal como afirma el Imam Jatib Habib Bewley, los jawariy pueden mostrarse muy seductores y persuasivos porque pueden presentarse como personas muy piadosas. Así es como los jawariy primitivos lograron convencer a gran cantidad de musulmanes para que se integraran en su

facción. En realidad, en las acciones de los jawariy no se encuentran los valores del Islam y siempre que han emergido a lo largo de la historia han producido caos, muerte y destrucción.

En este orden de ideas, cabría destacar que el *Estado Islámico de Irak y Levante* considera *kafir* o infiel o no creyentes a todos los musulmanes que no comparten su ideología y entienden como lícita su muerte. De este modo es como justifican las matanzas de musulmanes hasta que sólo existan los afines a sus posiciones.

Respecto al Corán, cabría mencionar que el mismo establece los modos y reglas de la guerra en sus términos religiosos, la magnitud de la violencia admisible en su caso y los derechos que se han de estimar en función de la tipología del enemigo (bien sean musulmanes, no musulmanes, rebeldes, apóstatas o bandidos).

Para el Islam, la vida tiene carácter sagrado y, para esta religión, matar una persona equivale a matar a toda la humanidad (aleya 5,32). Así pues, el Corán dispone, a pesar de posicionarse en contra de la supresión de la vida, que cuando ésta se lleva a cabo, se ha de proceder de acuerdo a ciertas normas (F. Aznar Fernández Montesinos, 2014, p. 10).

Los modos de la guerra se declaran de forma precisa en el Corán, sometiéndose al principio de reciprocidad en el trato y a una readaptación de la ley del Talión, pero con limitaciones reflejadas en la aleya 2,190: "Y combatid en el camino de Allah a quienes os combatan a vosotros, pero no os excedáis; es cierto que Allah no ama a los que se exceden"; o en el hádiz "No seáis gente que no razone y afirméis que si los demás os tratan bien vosotros haréis lo mismo y si os causan daño vosotros también lo haréis. Acostumbraos más bien a hacer el bien si os tratan bien y a no hacer el mal si os tratan mal" (F. Aznar Fernández Montesinos, 2014, p. 9).

Tal como recoge el profesor Federico Aznar Fernández Montesinos, las fuentes islámicas fijan las siguientes prohibiciones en materia del derecho y reglas de la guerra (F. Aznar Fernández Montesinos, 2014, p. 11) que, por ende, constituyen el pensamiento mayoritario del Islam y que, a la vista de las acciones del *Estado Islámico*, podría afirmarse que no son respetadas por éste último:

• El requisito de capacidad considera que únicamente los capaces de luchar físicamente han de ser estimados como combatientes, por lo que el Profeta aprecia que los débiles no han de ser tratados bajo esa condición. Así, se prohíbe matar a los que no son combatientes; a los comerciantes, campesinos, mercaderes y contratistas en su condición de no combatientes, de acuerdo al precepto establecido por el Califa Omar; a los que por su condición de debilidad no

son combatientes (en referencia a las mujeres, los niños, los criados, los lisiados, los ciegos, los monjes, los ermitaños, los ancianos, los incapacitados, los insanos, los inválidos y los locos) y, a los neutrales en su condición de no combatientes.

• No se permite destruir edificios religiosos monoteístas (hanif).

• Se dispone que un quinto del botín obtenido en la campaña corresponde al Profeta por derecho y, después, al Califa o al Estado. En cuanto al resto del botín, se debe dividir entre los combatientes.

• Se proscribe la mutilación de cadáveres y se ha de respetar la memoria de los enemigos que perdieron su vida.

• Los niños no han de formar parte de los Ejércitos.

A este respecto, existen grupos como el EI que manifiestan que la *yihad*, entendida como la obligación de los musulmanes de ir a la guerra bien sea defensiva u ofensiva, se dirige contra los infieles (*kafir*) en su referida condición y, que por ello, no merecen protección hasta que se conviertan a la corriente entendida como pura y verdadera. En esta línea, no contemplan la distinción entre grupos armados y civiles (F. Aznar Fernández Montesinos, 2014, p. 12).

**LA FINANCIACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO ISLÁMICO**

El *Estado Islámico* se ha convertido en la organización yihadista mejor financiada del mundo. El grupo utiliza los abundantes recursos económicos de los que dispone para remunerar a sus combatientes (a los que ofrece salarios mucho más elevados que otras organizaciones de ideología semejante), para adquirir armamento sofisticado y para sobornar a los líderes tribales suníes iraquíes que colaboran en su lucha contra el régimen de Bagdad (M. Laborie, 2014).

La organización liderada por Al Bagdadi, al igual que otras entidades yihadistas, se han financiado con donaciones de origen turco, kuwaití, qatarí y de otros países del Golfo Pérsico. Sin embargo, esta fuente de financiación se ha reducido notoriamente desde hace unos meses debido a que los gobiernos árabes comenzaron a establecer controles más serios a los movimientos monetarios en la región. En la misma línea, se ha incrementado la presión occidental sobre personas y empresas bajo sospecha de colaboración con grupos yihadistas.

Resulta complicado descomponer la red clandestina internacional que respalda las actividades del *Estado Islámico* y que opera favorecida por la opacidad de las transacciones de los sistemas bancarios y comerciales de Oriente Medio (M. Laborie, 2014).

La fuente principal de financiación para la organización procede de la venta de hidrocarburos en el mercado negro. El grupo de Al Bagdadi controla una serie de campos de petróleo y gas en las provincias sirias de Raqqa y Deir Ezzour, diversas refinerías en Siria e Irak y el oleoducto más importante que conexiona Irak con Turquía.

En este sentido, se estima que el EI consigue unos 25.000 barriles de crudo diarios en Irak, mientras que en Siria obtiene unos 50.000 barriles al día, país en el que controlan el 60% de sus instalaciones petrolíferas (M. Laborie, 2014).

La organización del *Estado Islámico* vende petróleo y combustible diésel a través de una compleja red de contrabando. La misma ofrece el crudo de 25 a 60 dólares por barril, un precio sustancialmente reducido si se tiene en cuenta que su precio en el mercado legal es muy superior.

Mediante el referido negocio ilícito, el *Estado Islámico* percibiría entre dos y tres millones de dólares diarios. Por este motivo, desde los inicios de la campaña aérea estadounidense y de sus aliados contra posiciones del EI, los complejos gasísticos y petrolíferos controlados por el grupo yihadista se han convertido en uno de sus objetivos primordiales.

Respecto a los territorios que ocupa, el Estado Islámico instituyó un sistema que alterna una forma islámica de tributación con actividades características del crimen organizado, como son las extorsiones, la intimidación, los robos, los saqueos y contrabando de mercancías y personas. Asimismo, el secuestro se constata como otra importante fuente de negocio para la organización liderada por Al Bagdadi (M. Laborie, 2014).

**CONCLUSIONES**

Tras la retirada de las tropas norteamericanas a finales de diciembre de 2011, las organizaciones del terrorismo yihadista y el resto de la insurgencia suní desviaron su violencia en mayor medida hacia objetivos de la población autóctona chiita. En este sentido, la aparición en escena del denominado *Estado Islámico* ha desestabilizado aún más la situación de Irak.

En cuanto a la población civil iraquí y siria, cabría destacar la terrible situación de crisis humanitaria que está sufriendo. Los civiles están siendo objetivo de las acciones violentas tanto del EI y otros grupos de la insurgencia suní como de las represalias del ejército iraquí, de

las milicias chiíes, de los *peshmerga* kurdos y de bombardeos.

La reconciliación nacional entre las diferentes comunidades iraquíes aún se percibe muy lejana a falta de implementar unas verdaderas y eficientes reformas políticas de unidad nacional en el país y de unas instituciones fuertes. Se precisan medidas que afecten principalmente al establecimiento de la paz, el reparto de poder entre los diversos sectores religiosos, étnicos y políticos y la distribución de los beneficios del reparto del petróleo.

El denominado *Estado Islámico* busca catalizar y dirigir el movimiento de las redes militantes del yihadismo mundial, apoyado por su gran capacidad para financiarse, favorecido por la pérdida de relevancia de Al-Qaeda central (debido al ataque a la misma de los drones estadounidenses) y retando a esta última.

Fiel a su ideología basada en una lectura intransigente del Islam suní, el EI considera herejes al resto de musulmanes e infieles al resto. A este respecto, están por ver los efectos que producirá la pugna entre el *Estado Islámico* y Al-Qaeda por el liderazgo del yihadismo global.

Además, a fecha de noviembre de 2014 en que se escriben estas líneas, existen varias cuestiones a las que aún no puede darse respuesta: cómo evolucionará el Estado Islámico y sus consecuencias; la deriva que tomarán los frentes de conflicto en Irak y Siria; y cómo reaccionarán las franquicias regionales de Al-Qaeda ante la anteriormente referida competición entre su matriz y el *Estado Islámico* por acaparar la dirección del movimiento yihadista global.

La organización, a través de su elocuente y profesional campaña en las redes sociales y medios de comunicación, ha conseguido el apoyo de miles de individuos en todo el mundo, exhibiendo sus brutales acciones y banalizando el sufrimiento de las personas a las que tortura y asesina. Asimismo, ha conseguido atraer hacia su causa y reclutar a miles de voluntarios extranjeros, que, una vez radicalizados, acuden tanto a Siria como a Irak para combatir con la organización.

Irak se encuentra profundamente dividido, en riesgo de fragmentación y en situación de extrema violencia etnosectaria. Su futuro es incierto y la situación de conflicto que soporta ha contribuido a desestabilizar gravemente la región y a germinar posibles focos de in-seguridad en otros escenarios.

La forma en que se resuelva su crisis influirá poderosamente en la conformación del sistema de seguridad internacional de las próximas décadas. Irak sigue precisando el apoyo estadounidense y de la comunidad internacional en muchos aspectos, bien sea financiando sus

fuerzas de seguridad o posibilitando su acceso a tecnología militar, ya que el gobierno iraquí carece de los medios para dotarse por sí mismo de unas fuerzas de seguridad apropiadas para garantizar su seguridad.

Irak se encuentra en el epicentro de buena parte de los puntos de tensión que se manifiestan en la zona, como la hostilidad entre sunitas y chiitas, la lucha por la obtención de los recursos energéticos o el asunto kurdo. En consecuencia, los estallidos de conflictividad en la región relacionados con estos elementos inciden directamente en el país y viceversa en la región.

Además, las repercusiones de una degeneración de la situación sociopolítica del país, con posibles reparticiones de los territorios bajo el control de sus diversos grupos étnicos y religiosos, abriría la caja de Pandora en una región que se configura como una elaboración artificial de Estados sin coherencia tras la Primera Guerra Mundial.

La proyección internacional de la utilización de métodos violentos en extremo por parte del *Estado Islámico*, de técnicas militares propias de un ejército regular unidas a una elevada motivación por parte de sus combatientes, una gran capacidad para financiarse y un elocuente uso de las nuevas tecnologías, ha originado un gran riesgo y amenaza para la seguridad tanto regional como global, ya que cabe la posibilidad de que otros grupos terroristas quieran imitarle en otros países.

En este sentido, cabría destacar que el impacto internacional de las cruentas acciones del *Estado Islámico* produce un efecto de imitación sobre otros grupos. Diversos grupos salafistas yihadistas del norte de África y el Sahel han rendido ya pleitesía y obediencia al autoproclamado califa Ibrahim (Al Bagdadi), el líder del EI. Esto mismo, junto con el riesgo y amenaza que suponen para la seguridad internacional y regional los combatientes con experiencia de lucha en zonas de conflicto como Irak y Siria que retornan a sus países de origen, ocupará buena parte de las preocupaciones en materia de seguridad de la comunidad internacional al menos, en el corto y medio plazo. A este respecto, debemos preguntarnos si Occidente seguirá permaneciendo a salvo de atentados masivos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Artículos de revistas

BEWLEY, H.: "Sobre el EIIL o Estado Islámico y los Jawariy", en Islam Hoy, septiembre/octubre 2014, nº 34, año VI, 8-9.

NÚÑEZ, J.A.: "El delirio califal del Estado Islámico en Irak y Siria", en Política Exterior, septiembre/octubre 2014, 106.

RUIZ, R. : "Irak se resquebraja", en Revista Española de Defensa, julio/agosto 2014, 54.

**Recursos electrónicos**

Amnistía Internacional: "Irak: El gobierno debe poner freno a las milicias chiíes y garantizar la rendición de cuentas", 31 de octubre de 2014.
https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/irak-freno-milicias-oct14/ Visto el 7/11/2014.

ARTEAGA, F. (2014): "Irak se rompe: la insurgencia suní se aprovecha del desgobierno de Maliki", Comentario Elcano 43/2014, 11 de junio de 2014, 1.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/2772c380445467d982caaf71c28b8853/comentario-Arteaga-Irak-se-rompe-insurgencia-suni-aprovecha-desgobierno Maliki.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2772c380445467d982caaf71c28b8853.
Visto el 13/6/2014.

ARTEAGA, F. (2014): "Volver a otra guerra en Irak: España en la coalición internacional con el Estado Islámico (ISIL)", Comentario Elcano 61/2014, 21 de octubre de 2014, 1.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-arteaga-otra-guerra-en-irak-espana-en-coalicion-contra-estado-islamico#.VF9EbfmG888. Visto el 28/10/2014.

AZNAR FERNÁNDEZ MONTESINOS, F. (2014): *El Islam y la guerra*. Documento de Análisis 49/2014, 24 de septiembre de 2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 10.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEEA49-2014_Islam_y_Guerra_FAFM.pdf
Visto el 28/9/2014.

BARRANCOS, D. (2014): "Los *community managers* del terror: la propaganda online de ISIS y su ofensiva sobre Irak", Documento de opinión 82bis/2014, 29 de julio de 2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 4.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO82bis2014_ISS_DavidBarrancos.pdf
Visto el 28/8/2014.

BERENGUER, F.J. (2014): "El Estado Islámico como oportunidad". Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 47/2014, 16 de septiembre de 2014, 14.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA47-2014_EstadoIslamico__como_oportunidad_FJBH.pdf. Visto el 10/10/2014.

BLANCO, J.M. (2014): Reseña del informe: "Evaluación de la comunidad de inteligencia norteamericana de la amenaza mundial 2014", Instituto Español de Estudios Estratégicos-Ministerio de Defensa-EMAD-CESEDEN, 7.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/ResenaIEEE_EvaluacionComunidadNorteamericanaAmenazaMundial2014_JMBlancoNavarro.pdf Visto el 10/6/2014.

CALVO, J.L. (2014): **"**La caída de Mosul y el camino hacia una guerra regional en Oriente Medio",
Mosaico: Blog sobre seguridad Internacional.
http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es%2Fcontent%2Fla-ca%C3%ADda-de-mosul-y-el-camino-hacia-una-guerra-regional-en-oriente-medio. Visto el 15/6/2014.

Consejo de la Unión Europea (2014): "El Consejo debate sobre los combatientes extranjeros procedentes de la UE".
http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus?lang=es&focusID=112599. Visto el 20/8/2014.

Consejo de la Unión Europea (2014): "Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas".
http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%209956%202014%20INIT. Visto el 20/8/2014.

Consejo de la Unión Europea (2014): "Comunicado de prensa. Sesión nº 3319 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior".
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/jha/143989.pdf Visto el 20/8/2014.

DAWISHA, A. (2012): "Post occupation Iraq: The brittleness of political institutions", Woodrow Wilson International Center for Scholars, Middle East Program, Occasional Paper Series, Spring 2012, 13. http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Post%20Occupation%20Iraq%20FINAL.pdf. Visto el 15/6/2014.

ECHEVERRIA, C. (2014): "El Estado Islámico como grupo terrorista yihadista salafista y otros grupos armados violentos actuando en Irak hoy", Documento de investigación 06/2014, Colección: Grupos extremistas, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 15. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2014/DIEEEINV062014_EstadoIslamico_CarlosEcheverria_.pdf Visto el 15/10/2014.

El PAIS: "Australia desarticula una célula terrorista supuestamente vinculada al Estado Islámico", 18 de septiembre de 2014.
http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/18/actualidad/1411045885_513167.html. Visto el 10/10/2014.

FUENTE, I. (2014): "La inacabable guerra de Iraq", Documento de Análisis 35/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2 de julio de 2014, 7-8.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA352014_InacabableGuerraIRAQ_IFC.pdf Visto el 10/7/2014.

FUENTE, I. (2014): "Iraq en el 2014: vuelta al pasado", Documento de Análisis 11/2014, Fecha: 9/2/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 1.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA11-2014_Irak_VueltaPasado_IFC.pdf Visto el 20/9/2014.

Guardia Civil. Boletín de la Unión Europea del Gabinete Técnico del Centro de Análisis y Prospectiva (junio 2014), 6.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/Boletin_UE_JUNIO14.pdf.Visto el 20/8/2014.

LABORIE, M. (2014): "Los "negocios" del Estado Islámico", 30 de septiembre de 2014. http://www.esglobal.org/los-negocios-del-estado-islamico/ Visto el 10/10/2014.

Ministerio del Interior de Francia (2014): "Réunion européenne contre le terrorismo djihadiste: Joëlle Milquet et Bernard Cazeneuve saluent des avancées décisives". http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Communiques/Reunion-europeenne-contre-le-terrorisme-djihadiste. Visto el 20/8/2014.

MIKAIL, B. (2014): *Avoiding Iraq´s fragmentation,* Policy brief nº 178, FRIDE, April 2014, 2. http://www.fride.org/descarga/PB_178_Avoiding_Iraq_fragmentation.pdf. Visto el 10-5-2014.

ONU (2014) "Pillay alerta sobre ejecuciones sumarias en la crisis actual Iraq"
http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=29706#.U5yUk5R_vko. Visto el 14/6/2014.

RUPÉREZ, I. (2014): "Estado islámico, califato universal", Es global. http://www.esglobal.org/estado-islamico-califato-universal/ Visto el 10-8-2014.

# LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO COMO ELEMENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

**Samuel Morales Morales**

## NOTA BIOGRÁFICA

Comandante de Infantería de Marina. Actualmente destinado como Consejero Técnico en la Oficina de Asuntos Estratégicos del Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete del Presidente del Gobierno. Anteriormente ha ocupado destinos en la sección de Planes Operativos del Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa y en la Brigada de Infantería de Marina. Es Diplomado en Estado Mayor y Licenciado en Ciencias Políticas. Ha realizado despliegues en los Balcanes, Líbano, Haití, golfo de Guinea.

## INTRODUCCIÓN

Separados en el pasado, tanto territorial como funcionalmente, el concepto de seguridad converge ahora en un *continuum* entre lo interior y lo exterior, entre la seguridad nacional y la seguridad global, protegiendo a la acción exterior en los nuevos ámbitos y riesgos de la globalización.

Al abordar el estudio de la Seguridad Nacional no podemos olvidar una de las características fundamentales de la realidad internacional, resaltada por Javier Solana en su intervención con ocasión del 50º Aniversario del Centro Superior de Estudios de la Seguridad Nacional[1], la interdependencia. La interdependencia hace que las acciones o las omisiones vayan más allá de quien las realiza y de sus consecuencias inmediatas. La interdependencia nos hace a todos vecinos; nos condiciona profundamente y nos obliga cambiar pautas y marcos de análisis.

Esa interdependencia necesariamente cambia el concepto de responsabilidad para todos: para los Estados, las organizaciones internacionales y supranacionales, las empresas, los diferentes organismos no estatales y también para los ciudadanos del mundo.

Las dificultades económicas, y la profunda y devastadora crisis que hemos sufrido han provocado un repliegue de la mirada. Pero no puede obviarse el hecho de que tan importante como la seguridad propia es la seguridad de nuestro entorno y que la Seguridad Nacional se ve directamente influenciada por la seguridad y el desarrollo de los países situados en las denominadas zonas vitales. Por lo tanto, resulta fundamental que entendamos cómo ha cambiado el mundo, dónde tendremos que actuar y qué visión estratégica debe guiarnos para asegurar el futuro de todos. Es el momento de desplegar la mirada más allá de nuestros horizontes.

## LOS LÍMITES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Durante los últimos años del siglo pasado se produjo una evolución de los límites a los que se circunscribían las amenazas a las que tenían que enfrentarse los Estados. En esta evolución han influido no sólo factores ligados directamente con la fuerza y la amenaza, sino también la evolución de la geopolítica mundial desde el mundo bipolar definido por la Guerra Fría; la

[1] Solana, Javier. *Seguridad, interdependencia y responsabiliad.* Conferencia, Madrid, Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2014.

irrupción de una nueva oleada histórica de nacionalismos exacerbados; y la amenaza de Al-Qaeda y el terrorismo global de carácter yihadista-salafista.

No cabe duda entre los analistas de seguridad que el actual escenario internacional se fundamenta, tanto a nivel nacional como internacional, en una gran complejidad, en el cambio vertiginoso de actores y relaciones, en la volatilidad y en la incertidumbre; factores que seguirán probablemente aumentando en los años venideros y que determinan la predicción y la toma de decisiones para definir el modelo de seguridad nacional necesario, planteando un permanente desafío a los responsables de su planificación.

La Estrategia Española de Seguridad[2] ya venía a constatar que los límites entre la seguridad interior y la seguridad exterior se han difuminado, no siendo suficientes los enfoques regionales utilizados en las tradicionales políticas nacionales en el ámbito de la seguridad. Las amenazas que alberga el escenario internacional requieren un enfoque integral, que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, que pueda responder a los complejos retos actuales.

La Estrategia de Seguridad Nacional[3] afirma, en línea con lo establecido en la Estrategia Española de Seguridad, que la seguridad y bienestar de España y de sus ciudadanos se determinan y gestan dentro y fuera de nuestras fronteras, dado el ya mencionado carácter transnacional de los desafíos a la seguridad.

En la definición de ámbitos geográficos que realiza la Estrategia de Seguridad Nacional se diferencia entre escenarios "*vitales*" y *"estratégicos*". En lo que algunos autores han definido como una redefinición de nuestro protagonismo estratégico[4], la Estrategia de Seguridad Nacional define como vital la zona el área geográfica comprendida entre el Sahel y el Mediterráneo y entre el golfo de Guinea y el Cuerno de África.

La seguridad, no sólo de España sino también de Europa y de los países del Magreb, está directamente influenciada por las turbulencias que se producen en el continente africano. España, dada su posición geográfica, está abocada no sólo a hacer frente a fenómenos complejos relacionados con el terrorismo, los tráficos ilícitos, la piratería, los conflictos bélicos o los flujos irregulares de emigrantes; sino también a fomentar iniciativas y tomar

[2] Estrategia Española de Seguridad. "Una responsabilidad de todos". Madrid, 2011.
[3] Estrategia de Seguridad Nacional. "Un proyecto compartido". Madrid, 2013.
[4] Arteaga, Félix. "La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España". Real Instituto Elcano. Madrid, 2013.

responsabilidades frente a fenómenos que sobrepasan la capacidad de respuesta de los gobiernos y organizaciones regionales.

**LOS ELEMENTOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO**

La Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado[5] destaca en su preámbulo que la forma de conducir la política exterior de un Estado incide de manera directa e inmediata en la vida e intereses de sus ciudadanos; para ello, el desarrollo de la antedicha Ley se concibe como un instrumento que presta atención preferente, entre otros aspectos, a la promoción de los intereses de España con el objetivo de fortalecer su presencia internacional y reforzar su imagen en el mundo.

Para entender el amplio espectro de acciones que esta Ley regula es necesario acudir a las definiciones de Política y Acción Exterior que presenta. La Política Exterior es entendida como "*el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior*".

Por otra parte la Acción Exterior queda definida como el conjunto ordenado de actuaciones desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en la Ley 2/2014 y con observancia de las directrices establecidas por el Gobierno[6].

Entrando en el detalle de la Ley de Acción Exterior, aunque sin intención de ser exhaustivo, se hace necesario destacar el contenido del Título I, donde se regulan los sujetos y los ámbitos de la Acción Exterior, reconociendo una multiplicidad de sujetos que, si bien no tienen competencias específicas en Política Exterior, desarrollan una indudable Acción Exterior. Esta multiplicidad de sujetos hace obligado el establecimiento por parte del Gobierno de fines, directrices y objetivos.

Entre los sujetos identificados por la Ley se encuentran, entre otros, el Gobierno, las Cortes Generales, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado[7]. Sujetos para

[5] Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

[6] En concreto se define la Acción Exterior en el artículo 2.b de la Ley 2/2014 como "*el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior*".

los que la Ley articula un amplio abanico de ámbitos de actuación en los que el Gobierno puede actuar para alcanzar los objetivos establecidos bajo el prisma de la Política Exterior[8].

Destacan entre ellos, como herramientas directamente relacionadas con la consecución de los objetivos establecidos por la Política de la Seguridad, dos ámbitos muy concretos: el de cooperación para el desarrollo y el de defensa. Ámbitos que se relacionan de forma natural con la Seguridad Nacional.

La relación entre estabilidad y desarrollo ha evolucionado desde finales de los años noventa; el debate sobre la dependencia mutua entre las políticas de desarrollo y las de seguridad ha ido ganando terreno progresivamente. Por parte de los responsables de las políticas de desarrollo de las principales organizaciones se reconoce la dificultad de eliminar la pobreza sin una significativa reducción de los conflictos violentos; por lo tanto, la paz y la seguridad en África son condición previa para su desarrollo, y también esencial para la seguridad internacional. Los conflictos y los Estados débiles o fallidos no sólo sustentan la pobreza e impiden el desarrollo, sino que también alimentan al crimen organizado, el tráfico ilícito y el terrorismo.

La interrelación entre conflicto, inseguridad y pobreza es intuitiva; el conflicto genera inseguridad, la cual a su vez evita el desarrollo y por tanto provoca pobreza; ésta a su vez realimenta el conflicto y vuelve a empezar el ciclo, generándose por tanto un círculo vicioso que se realimenta y crece. Es necesario crear unas condiciones de paz y seguridad mínimas que permitan cierto desarrollo, a partir del cual mejorarán las condiciones de pobreza, lo que a su vez debilitará al conflicto, generándose así un ciclo inverso al anterior donde la paz y seguridad generan estabilidad y por tanto desarrollo; y este último genera riqueza, disminuye la pobreza y se va debilitando el conflicto.

Por lo tanto, y sin necesidad de mayores explicaciones, se infiere con facilidad la clara interrelación entre la inestabilidad en determinadas zonas y su posible relación sobre los intereses propios.

---

[7] El Capítulo I del Título I identifica los siguiente sujetos: La Corona, el Gobierno, las Cortes Generales, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Consejo General del Poder Judicial, las Comunidades Autónomas y entidades que integran la Administración Local, las Oficinas de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas en el exterior y los organismos públicos, las sociedades estatales, fundaciones y entidades consorciadas.

[8] El Capítulo II del Título I identifica los siguientes ámbitos: defensa; derechos humanos; materia tributaria; justicia; seguridad pública y asuntos de interior; materia económica, comercial, financiera y de apoyo a la internacionalización de la economía española; investigación desarrollo e innovación; empleo y seguridad social, emigración e inmigración; cooperación para el desarrollo; cultural; materia educativa; deporte; turismo; materia agraria, alimentaria, pesquera y medioambiental; cambio climático; salud; energía; e infraestructura, transporte y vivienda.

También se hace mención a otros ámbitos tradicionalmente no tan directamente relacionados con la Seguridad Nacional, pero que no pueden ser obviados, ya que quedan incluidos en lo que a lo que Joseph Nye denominó en 1990 el "*poder blando*"[9]. Entre esos ámbitos podemos distinguir aquellos que dirigen su actuación a la actividad económica, financiera y cultural.

Conviene mantener siempre la perspectiva de que tan importante como la seguridad propia es la seguridad de nuestro entorno y que, por lo tanto, la Seguridad Nacional se ve directamente influenciada por la seguridad de los países situados en las denominadas zonas vitales. Esta concepción de la seguridad propia ya se encuentra recogida en la Estrategia Europea de Seguridad publicada por la Unión Europea[10] dónde se afirmaba que la estabilidad de los países limítrofes debe ser un objetivo primordial de la seguridad para la Unión Europea; para ello, indicaba la Estrategia Europea de Seguridad, es fundamental evitar los problemas que suponen los conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades resquebrajadas o las explosiones demográficas.

**EL NECESARIO ALINEAMIENTO EN EL PENSAMIENTO ESTRÁTÉGICO EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD NACIONAL**

El presidente del Gobierno de España, el Sr. Mariano Rajoy, afirmaba en la introducción de la Estrategia de Seguridad Nacional que "*el pensamiento estratégico proporciona un panorama amplio del entorno de la seguridad y permite una mejor preparación ante los posibles riesgos y amenazas futuras*".

En esa misma introducción recalcó que "[…] *la Seguridad Nacional es un servicio público, que deber ser objeto de una Política de Estado con continuidad en el tiempo, capaz de superar los marcos temporales y las agendas políticas de cada Gobierno. Su implementación acercará a la Presidencia del Gobierno los medios necesarios para proteger a los ciudadanos y defender al Estado"*.

Por otra parte, en el preámbulo de la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado se establecen los principios rectores sobre los que se asienta la Acción Exterior del Estado que incluye, entre otros, la unidad de acción en el exterior y la lealtad institucional y coordinación;

[9] El término fue acuñado por el profesor de la Universidad Harvard Joseph Nye en su libro de 1990 *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, que luego desarrollaría en 2004 en *Soft Power: The Means to Success in World Politics.*

[10] Solana, Javier. "Una Europa segura en un mundo mejor". Consejo Europeo de Thessaloniki. Junio de 2003.

elementos que serán de gran importancia para garantizar el alineamiento de diversas Políticas de Estado.

En el mes de febrero, y tras una petición del Ministerio de Asuntos Exteriores, el Real Instituto Elcano publicó un informe sobre la renovación estratégica de la política exterior española[11]. Este informe, según se expresa en su resumen ejecutivo, "[…] *presenta y ordena los elementos que deben tenerse en cuenta para renovar la política exterior, asumiendo como idea conductora la necesidad de conectar mejor a los españoles y al proyecto colectivo de país con el mundo globalizado*".

Durante la presentación del Informe, Javier Solana recalcó que durante una gran parte del período postconstitucional en España la Acción Exterior había sido desarrollada "*por consenso y de manera natural, por la propia acción*"[12]. Sin embargo, las circunstancias internas, las tendencias como la globalización, los cambios en los equilibrios de poder, el ascenso en la capacidad de influencia internacional de grupos sociales, un sistema multilateral que requiere de una transformación, etc. hacen necesaria la definición de una estrategia de acción exterior[13].

El Título II de la ya mencionada Ley de Acción Exterior se dedica a la planificación seguimiento y coordinación de la Acción Exterior, estableciendo como elementos coordinadores la Estrategia de Acción Exterior y el Informe de Acción Exterior. En el caso concreto de la Estrategia de Acción Exterior añade que será la expresión ordenada, sectorial y geográfica de las prioridades y objetivos a medio plazo de la Acción Exterior.

Ante lo expuesto hasta este momento se concluye de forma natural el necesario e imprescindible alineamiento que debe existir entre los dos documentos estratégicos a los que nos estamos refiriendo; la ya publicada Estrategia de Seguridad Nacional y la futura Estrategia de Acción Exterior. Alineamiento que servirá para dotar de una mayor coherencia a la Acción Exterior que se orienta a garantizar la Seguridad Nacional bajo el principio de unidad de acción, principio rector tanto de la Estrategia de Seguridad Nacional como de la Ley de Acción Exterior.

---

[11] Molina, Ignacio. *Hacia la renovación estratégica de la política exterior española.* Madrid: Real Instituto Elcano, 2014.

[12] Presentación del Informe Elcano Nº 15 "*Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*" desarrollada en la Escuela Diplomática de España el 24 de febrero de 2014.

[13] Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. *Estrategia de Acción Exterior.* Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2014.

La falta de tradición española para elaborar este tipo de documentos con enfoque transversal y carácter público dificulta la planificación de la Política de Seguridad y sus políticas conexas, entre las que se encuentra la Política Exterior. Sin embargo, la experiencia acumulada durante el desarrollo de la Estrategia Española de Seguridad y la Estrategia de Seguridad Nacional, junto al apoyo de centros de pensamiento de reconocido prestigio, deben permitir que vea la luz el texto de la Estrategia de Acción Exterior, tras su debate en las Cortes.

**LA FUTURA ESTRATEGIA DE ACCIÓN EXTERIOR**

Por su propia concepción, en un país donde el papel de los centros de pensamiento aún requiere un mayo afianzamiento, el ya señalado informe del Real Instituto Elcano puede considerarse novedoso, dirigido al conjunto de actores con un papel relevante en la defensa y proyección internacional de los valores e intereses de España. Es un documento que aborda la posición de España en el contexto mundial e identifica seis objetivos estratégicos de la acción exterior, entre los que se encuentran la seguridad y la influencia[14].

En referencia a la Seguridad Nacional el informe concluye que "*en el terreno de la seguridad, el Informe asume como propios los contenidos de la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en 2013, por lo que el reto de la acción exterior consiste en contribuir a la sinergia y coherencia de las acciones que allí se contemplan*".

El borrador de la futura Estrategia de Acción Exterior ha sido enviado a las Cortes Generales para su conocimiento y debate, así como a los órganos constitucionales, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Tras el debate, y de acuerdo a la Ley de Acción Exterior, el texto definitivo será aprobado por el Consejo de Ministros[15].

**CONCLUSIONES**

La Acción Exterior del Estado requiere la adherencia al principio de unidad de acción que supone, como se expresa en la Estrategia de Seguridad Nacional, la coordinación y armonización de todos los actores y los recursos del Estado bajo la dirección del presidente del Gobierno. Las Políticas de Seguridad Nacional y la de Acción Exterior requieren una detallada

[14] El informe identifica los siguientes objetivos estratégico: integración europea, democracia avanzada, seguridad, competitividad y talento, responsabilidad, e influencia.

[15] El texto fue aprobado por el Consejo de Ministros el día 26 de diciembre de 2014. Puede encontrarse en la referencia:http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014_ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR.pdf (NOTA DE LOS EDITORES)

planificación y definición de principios y de línea de actuaciones permanentes, capaces de dar respuesta a los desafíos actuales.

Si bien no debe caerse en la tendencia de identificar la parte como el todo, tampoco puede obviarse que la Acción Exterior del Estado - orientada a proteger la libertad y el bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos adquiridos- se incardina de forma natural en la Seguridad Nacional, por lo que ésta debe ser considera como uno de los elementos vertebradores de la Acción Exterior.

La Acción Exterior proporciona, fundamentalmente de la mano de la cooperación al desarrollo, un elemento que favorece el objetivo de alcanzar un planeta más próspero, equitativo y pacífico, un mundo con menos pobreza y desigualdades; por lo tanto, más estable, ya que la prosperidad y la equidad favorecen su asentamiento y por tanto el fomento de la seguridad propia sobra la base de la estabilidad de nuestros vecinos.

En el caso concreto de la cooperación al desarrollo, política pública en sí misma y uno de los elementos de mayor importancia de la Acción Exterior, no se puede olvidar que, "*la divisoria entre intereses y valores no es tan nítida como frecuentemente los análisis de la cooperación pretenden mostrar*"[16]. España deberá atender de forma adecuada al desarrollo de aquellos países, situados en las zonas de interés vital para la seguridad y cuya inestabilidad puede tener consecuencias negativas para el mantenimiento de nuestra seguridad nacional, en perjuicio de concepciones tradicionales en la Acción Exterior de España que obedezcan exclusivamente a razones históricas, de afinidad cultural y vecindad geográfica, o de oportunidad en apoyo de algún interés general; una planificación integral que busque alcanzar objetivos a través de una aplicación racional de los recursos.

[16] Olivié, Iliana. "*¿Cumpleaños feliz? 25 años de la AECID*", Política Exterior, 156. Madrid, 2013.

# LA RESERVA MILITAR COMO RESPUESTA A LA EVOLUCIÓN DEL ENTORNO ESTRATÉGICO: DIFERENTES INTERPRETACIONES DENTRO DE LA ALIANZA ATLÁNTICA

**Dr. José Miguel Quesada González**

## NOTA BIOGRÁFICA

José Miguel Quesada González (Sevilla, 1965) es un ingeniero industrial, licenciado con premio fin de carrera, que posee a estas alturas de su vida una amplia experiencia laboral en los campos docente, técnico y directivo, donde se gana el sustento. No obstante, dedica parte de su tiempo libre al apasionante mundo de la Seguridad y de la Defensa. A este respecto, finalizó en 2013 los estudios de doctorado en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), tras leer la tesis *El reservismo militar en España*, que mereció la calificación de "sobresaliente cum laude"para el tribunal y que ha sido publicada por el Ministerio de Defensa. Más adelante, el IUGM publicó su libro *El yunque y la espada: de la reserva de masas a los reservistas voluntarios (1912-2012)*. Conferenciante habitual y autor de numerosos artículos relacionados con la historia y utilización de la reserva militar, es teniente RV del Ejército de Tierra en situación de disponibilidad y ha sido presidente de la Federación de Organizaciones de Reservistas de España (FORE) durante el período 2008-2013. Asimismo, es socio fundador de la Asociación Española de Historia Militar (ASEHISMI), miembro de la Asociación Española de Militares Escritores (AEME) y de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESYD) y vocal del Comité de Tecnologías de la Defensa del Instituto de Ingeniería de España.

**INTRODUCCIÓN**

La caída del Muro de Berlín marcó el inicio de una serie de transformaciones en las fuerzas armadas occidentales que afectaron, como parece razonable, a la concepción y la organización de las reservas. No obstante, el entorno estratégico no ha parado de evolucionar desde entonces. De esta manera, mientras algunos vaticinaron que el final de la Guerra Fría supondría la apertura de un período de paz mundial que haría inservibles los Ejércitos, la realidad es han aparecido nuevas y desafiantes amenazas que han obligado y están forzando a desarrollar unas capacidades que ni siquiera podían adivinarse unos años atrás. En adición a esto, la recesión económica que ha venido afectando a Occidente desde la caída de *Lehman Brothers* en 2008 ha obligado a la reducción de efectivos y a la búsqueda de soluciones imaginativas para el mantenimiento de las capacidades, lo que no siempre ha sido posible. El aumento de la presencia de reservistas en algunas actividades -hasta el punto de ser desempeñadas prácticamente en exclusiva por este tipo de personal- ha sido una baza jugada por algunos socios de la Alianza. Se puede destacar en este sentido el anuncio en 2013 de la creación, por parte de los británicos, de una unidad para la lucha cibernética formada principalmente por reservistas.

En realidad, no puede haber una respuesta única en el empleo de las reservas porque la mencionada organización internacional no tiene una visión monolítica sobre este asunto. Antes al contrario, la doctrina en vigor es lo suficientemente flexible como para que todos los países miembros se sientan cómodos con ella, partiendo del incuestionable requisito de que algún tipo de capacidad sedentaria tiene que estar disponible en tiempo de paz para poder ser movilizada en tiempo de crisis.

A continuación se describirá sucintamente el marco estratégico actual para continuar con la doctrina OTAN sobre reserva y -para que pueda servir al lector de referencia- la interpretación que, de todo esto, han hecho algunos países de la Alianza.

**EL MARCO ESTRATÉGICO ACTUAL: AMENAZAS Y RESPUESTAS EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI**

En 1999, mediante el llamado Concepto Estratégico, la Alianza Atlántica enunciaba los riesgos globales que sus miembros iban a afrontar en el futuro: la capacidad nuclear de algunos países ajenos a la Alianza, la proliferación de armas de destrucción masiva (*Weapon of Mass*

*Destruction*, WMD), la capacidad para fabricar armas de alto nivel tecnológico en cualquier lugar del mundo, la vulnerabilidad de los sistemas de información, el terrorismo, el crimen organizado, la interrupción de suministros básicos y los flujos migratorios incontrolados[1].

La Unión Europea, por su parte, también elaboró en 2003 su propia Estrategia de Seguridad en el documento *A secure Europe in a better world*. Por este medio buscaba cierto protagonismo en el concierto mundial, aunque de forma poco realista -a decir de Marquina Barrio-, más como un medio de contrarrestar el poder militar estadounidense. Este país había lanzado en 2001 la campaña global contra el terrorismo denominada *War on Terror*. Como no podía ser de otra manera, las amenazas identificadas por los europeos contenían solapes con las de la OTAN: crimen organizado, proliferación de WMD y terrorismo, si bien se incluían otros riesgos para la seguridad europea como los atentados cibernéticos, el cambio climático, los conflictos regionales y los estados fallidos. Se puede fácilmente advertir que el concepto de territorialidad había desaparecido de estas estrategias, lo que podría formularse también mediante la frase "si bien no hay amenazas sobre las fronteras, tampoco hay fronteras sobre las amenazas" (G. Lasconjarias, 2012, p. 18)[2].

Ahora, si se pone el horizonte en los próximos quince años, parece claro que el panorama estratégico va a evolucionar hacia una mayor importancia de los principales países emergentes -Brasil, China, India y Rusia (los llamados "BRIC")-, sin olvidar otros como Indonesia, Irán y Turquía. Considerando que se trata en su mayoría de Estados no democráticos cuyas poblaciones crecen enormemente -en 2030, el mundo tendrá un 50 por ciento más de habitantes, incremento que se concentrará en África, América y Asia- y que están dotados de economías pujantes -en 2025, China será la segunda economía del planeta-, no resulta descabellado pensar en la amenaza que pueden representar para un Occidente que se encuentra confiado en la validez de su sistema de libertades políticas y económicas. Esta sospecha adquiere un mayor peso cuando se tiene en cuenta la decreciente influencia que Estados Unidos está teniendo en el concierto mundial.

La pugna por los alimentos -se necesitará un 50 por ciento más de comida en 2030-, los recursos naturales y la energía podrán generar inestabilidad, presumiendo que el desarrollo de

[1] Las similitudes y diferencias que existen entre la visiones de la seguridad que tiene la Unión Europea y Estados Unidos, así como sus implicaciones para la OTAN, pueden consultarse en (A. Marquina Barrio, 2010).

[2] La Estrategia Europea de Seguridad reconoce la vulnerabilidad del continente debida a la dependencia de las redes de transporte y las fuentes de energía globales, a la presión migratoria de los países pobres y a la competencia por los recursos naturales.

alternativas, a pesar de las nuevas tecnologías, no estará a la altura de lo requerido. Además, el cambio climático arruinará cosechas y agravará la escasez provocada por una mayor demanda de alimentos. Con toda seguridad, la necesidad de asegurar estos suministros, incluyendo el agua, llevará a algunos países a iniciar hostilidades dentro o fuera de sus fronteras.

Mención aparte merece el resurgimiento de la piratería a partir de 2008, cuyo foco principal se localiza entre el golfo de Adén, las costas de Somalia y el entorno de las islas Seychelles. Como consecuencia de ello el comercio marítimo se ha visto seriamente obstaculizado. Cabe destacar que la aparición de esta amenaza, que se creía olvidada, ha dado un inusitado protagonismo a las armadas de los países de la OTAN, cuando parecía que todos los enfrentamientos de aquí en adelante iban a librarse en tierra.

Por el momento no se prevé que desaparezca la amenaza del terrorismo internacional ni tampoco que se reduzca la potencialidad de un ataque nuclear por parte de países políticamente inestables como Corea del Norte o Irán. Por si no fuera suficiente, las potencias emergentes, la crisis de las instituciones occidentales, la eventual expansión de los bloques regionales y el refuerzo de los actores no estatales y de la importancia de Internet configuran la extrema complejidad del concierto internacional actual, contexto en el que resulta más difícil que nunca prevenir unos problemas de seguridad que, no obstante, son intuidos por todos (National Intelligence Council, 2008, p. 6-11).

Ante las amenazas descritas más arriba, parece recomendable que los Ejércitos conserven algunas capacidades convencionales sin menoscabo de la puesta en marcha de las transformaciones necesarias para hacer frente a las nuevas amenazas, lo cual pasa por potenciar los procedimientos de inteligencia, integrar el poder militar y el político en la zona de operaciones, fomentar el trabajo combinado de las distintas especialidades militares, incrementar la capacidad para detectar y neutralizar WMD, ser capaces de gestionar toda la información captada a través de los sensores de cualquier tipo que se encuentran distribuidos por el mundo -*Net-centricity*-, disponer de una mayor movilidad y aumentar la precisión de los sistemas de armas (Ph. Meilinger, 2009). En este contexto no tiene sentido que la defensa de cada país esté orientada a la protección propia, sino que deben existir unas Fuerzas Armadas "básicamente pensadas y organizadas para la proyección exterior a distancia del territorio nacional para proyectar estabilidad, garantizar escenarios de paz y defender los intereses nacionales o colectivos" (J. Marsal Muntalá, 2007, p. 17 y 18).

Quizá la mayor dificultad táctica y estratégica de los conflictos actuales provenga de la presencia de civiles de todo tipo en el teatro de operaciones, lo que se manifestó por primera vez, en su verdadera magnitud, en los Balcanes. Allí durante la década de los noventa, militares y paisanos —ya fuera con armas o sin ellas— interactuaban entre sí y con organizaciones de todo tipo -internacionales, nacionales y no gubernamentales- bajo la atenta mirada de los medios de comunicación. Se determinó entonces que era necesario crear una nueva doctrina antes de desplegar tropas en escenarios parecidos. De esta manera, la OTAN se puso a desarrollar el concepto denominado CIMIC (*Civil-Military Co-operation),* es decir, Colaboración Cívico-Militar- a partir de la experiencia acumulada por las unidades de Asuntos Civiles creadas por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial. La utilidad de esta actividad no bélica es tender puentes entre los militares y los civiles que coinciden en la zona de operaciones, con el fin último de apoyar a la misión encomendada[3].

Desde los noventa, la OTAN ha venido dándole forma al concepto denominado *Comprehensive Approach* -Enfoque Integral-. Enunciado por primera vez en la Cumbre de Riga de 2006 y apoyado firmemente en la de Bucarest de 2008, se partió de las lecciones aprendidas en los Balcanes, en Afganistán y en otras crisis para definir una nueva manera de afrontar los conflictos internacionales. Se trata de que todos los actores participantes en un escenario bélico concierten sus estrategias y acciones desde el primer momento y al más alto nivel, compartiendo tanto los objetivos como el camino para conseguirlos. Así se evita que la gestión de la crisis pueda verse afectada por la divergencia de prioridades, la falta de realismo en los objetivos, la duplicación en las actividades o el enfrentamiento entre estrategias. En cuanto a la extensión en su aplicación, se deseaba que este enfoque fuese adoptado en todos los niveles de intervención en una crisis -político, estratégico, táctico y operativo-, así como en todas las fases de una misión u operación -concepción, planeamiento, ejecución y evaluación.

[3] La actividad CIMIC ha sido definida por la OTAN en su documento MC 411/1 como *"The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the* NATO *Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies"* ["La coordinación y cooperación, en apoyo de la misión, entre el Comandante de la OTAN y los actores civiles, incluyendo la población y las autoridades locales, las organizaciones internacionales, nacionales y no gubernamentales y las agencias", traducción del autor]. En realidad, CIMIC es necesaria tanto para las unidades militares como para los agentes civiles dado que persigue "proteger y promover los principios humanitarios [...], minimizar las acciones contradictorias [...] y cuando sea adecuado contribuir a objetivos comunes [civiles y militares]" (J. Pardo de Santayana, 2007, p. 225-231).

Se proponía, por tanto, que el éxito de una misión estuviese vinculado al concurso de militares y de paisanos de muy distinta procedencia, a los que se pedía que trabajasen de forma coordinada. Todo esto lleva al concurso de personal procedente del ámbito civil en los conflictos actuales. El entonces presidente del Comité Militar de la OTAN, general Bartels, se pronunció en este sentido en febrero de 2012 durante la reunión de invierno de la *Confédération Interalliée des Officiers de Réserve* (CIOR) en Bruselas, manifestando que reservistas adaptados a los nuevos tiempos pueden cubrir esta necesidad, sobre todo cuando se habla de la lucha contra insurgencia, donde las operaciones se centran en la población y en las que, por tanto, el entorno humano o tecnológico es capital. El director del Instituto Español de Estudios Estratégicos, general Ballesteros, considera que "el enfoque integral es el medio natural donde el reservista puede ser de mayor utilidad" cuando precisamente cada vez se emprenden más operaciones al amparo de esta estrategia (M. A. Ballesteros Martín, comunicación personal, 31 de octubre de 2013). Se consideraría, por tanto, un verdadero triunfo poder disponer de especialistas que hicieran de puente entre el mundo civil y el militar mediante la aportación de importantes conocimientos civiles, reforzados con algunas competencias puramente militares.

**DOCTRINA OTAN SOBRE RESERVA**

Durante los primeros cincuenta años de vida de la Alianza no hubo una doctrina sobre la organización de la reserva. No obstante, conforme los países occidentales fueron abandonando el servicio militar obligatorio -a lo largo de la década de los noventa-, una definición en este sentido se fue haciendo más necesaria. Ocupada tanto en su propia transformación como en la adhesión de los países de la antigua órbita soviética -ya fuera como socios de pleno derecho o como parte del programa *Partnership for Peace* (PfP)-, la OTAN no se ocupó hasta 1999 de preparar una directriz, aunque los cambios provocados por los atentados del 11-S acabaron dando al traste con ella.

En este nuevo contexto mundial y ante la presión de los expertos de la Unión Europea Occidental (UEO), entre otros, la OTAN no tenía más remedio que actualizar la doctrina sobre reservas de 1999. La principal dificultad a la que debía hacerse frente venía dada por las distintas concepciones de participación ciudadana en la defensa que poseían sus socios, que provenían, como se sabe, de la cultura anglosajona, de la Europa continental y de la antigua órbita comunista. Así, en la directriz MC 441/1 no se llegó a consensuar la configuración y empleo de los reservistas, pero sí que se comunicó claramente que este recurso era una de las

capacidades militares más importantes de la defensa aliada. Factores culturales -el apoyo de las familias, de la comunidad y de los empleadores-, legislativos, políticos y sociales de dimensión nacional impidieron que pudiera alcanzarse una postura común. Debido a ello, el documento resultó ser una mera recopilación de todas las doctrinas existentes entre los miembros de la Alianza, dando un amplio margen de libertad a sus socios para el establecimiento del modelo que mejor se adaptara a sus circunstancias nacionales. Dicho marco doctrinal se puede resumir de la manera siguiente:

• Composición: los reservistas son hombres o mujeres que desempeñan una función militar a tiempo parcial. Pueden ser voluntarios, veteranos de las fuerzas regulares o personal que ha realizado el servicio militar obligatorio.

• Modo de integración en las Fuerzas Armadas: cada país decide si integra a los reservistas en unidades regulares o constituye unidades específicas. Asimismo, dependiendo de los condicionantes nacionales, sus miembros pueden ser, o no, desplegados en zona de operaciones. Se presume que, en muchos casos, la principal ventaja del empleo de este tipo de personal provendrá de sus capacidades civiles -abogados, expertos en logística, ingenieros, intérpretes, médicos, periodistas o relaciones públicas, por ejemplo-. Por otra parte, se presume que su faceta militar supondrá una oportunidad de crecimiento personal para estos profesionales, lo que reportará en un beneficio para ellos mismos y para sus empleadores.

• Formación y adiestramiento: cada país debe diseñar su propio programa de instrucción, tomando como referencia la preparación requerida para las fuerzas regulares. Dependiendo de la normativa nacional, los reservistas deberían tener acceso a los mismos programas de formación que los militares profesionales. Asimismo, cada miembro debe animar a sus reservistas a participar en actividades de formación de la Alianza.

• Participación en misiones: como se ha dicho, los reservistas pueden ser desplegados en misiones nacionales o conjuntas -particularmente en las operaciones de apoyo a la paz- lo mismo que sus compañeros de las fuerzas regulares. Si ha sido adecuadamente instruido, un miembro de la reserva militar puede ocupar cualquier destino, aunque el aprovechamiento de sus capacidades civiles sea lo que resulta de mayor importancia, dadas las nuevas misiones de la OTAN.

• Órganos de consulta: la OTAN recibe asistencia de dos órganos -uno civil y otro militar- para una mejor aplicación de las reservas. Dichas entidades son la Confederación Interaliada de Oficiales de Reserva (CIOR) y el NATO *Reserve Forces Committee* (NRFC).

• Apoyo: la legislación nacional se ocupa de los derechos, deberes y beneficios sociales de los reservistas con el fin de garantizar su participación en las actividades propias de su cometido.

En particular, presta apoyo a sus familias y cuida del mantenimiento de sus puestos de trabajo mientras se encuentren vistiendo el uniforme.

En definitiva, la OTAN muestra en este documento su firme compromiso con el establecimiento de unas adecuadas reservas militares a la vez que otorga a los países miembros una gran libertad para la organización de las mismas. No se desea ya disponer de un depósito de personal movilizable para una defensa territorial sino, por el contrario, contar con una gran fuente de profesionales que aporten las capacidades que van siendo cada día más requeridas, en particular fuera de las fronteras nacionales. Tampoco se ponen límites ni a las misiones que éstos pueden desempeñar ni a los escenarios en que pueden ser desplegados, una vez acreditada la instrucción necesaria, ni se han establecido diferencias significativas con los regulares que tengan el mismo nivel de adiestramiento. Podría concluirse que la Alianza considera los reservistas como un recurso defensivo más, que debe ser seleccionado, protegido, desarrollado y utilizado en el contexto de las Fuerzas Armadas, aprovechando las sinergias que puedan existir con procesos ya existentes, como la formación del personal regular.

No se puede decir que este enfoque no haya dado sus frutos. La OTAN obtiene de cada reservista una dedicación media de veinticinco días al año, pudiendo concluirse con carácter general que este recurso es ampliamente usado por bastantes países, aunque requiere de promoción en otros, si bien el promedio resulta razonablemente favorable[4].

Se entiende que la modalidad de reserva integrada por voluntarios es la que hoy resulta eficaz y eficiente en términos de defensa, y es la que es digna de mayor estudio. Sin embargo, no se puede presuponer una configuración única. Cada país ha elegido, dentro de la libertad otorgada por la OTAN, la que más ha convenido a su política de defensa, a las necesidades de sus Fuerzas Armadas, al compromiso de su sociedad con la participación en la defensa y a sus tradiciones militares, generando por tanto un abanico de posibilidades que se intentarán agrupar en torno a dos paradigmas. El primero de ellos es aquél donde los reservistas constituyen unidades independientes con todas las capacidades necesarias para el combate,

[4] El oficial de comunicación de la presidencia francesa de la CIOR 2012-2014, capitán Guillaume Lasconjarias, manifestó que "Pour l'OTAN et ses pays-membres les forces de réserve sont désormais comprises non plus seulement comme un réservoir de forces mobilizables pour les tâches ponctuelles sur le territoire national, mais aussi, de plus en plus, comme un formidable vivier de capacités dont les États ont besoin" ["En adelante, las fuerzas de reserva serán consideradas por la OTAN y por sus países miembro no sólo como un depósito de fuerzas movilizables sino también, cada día más, como un formidable vivero de capacidades que los Estados necesitan", traducción del autor] (G. Lasconjarias, 2012, p. 12)

cuyos principales exponentes son Estados Unidos y Reino Unido, como se ha dicho. El segundo paradigma basa el empleo de reservistas en su formación y experiencia civiles y los utiliza de refuerzo de las capacidades de las Fuerzas Armadas. Este modelo es de amplia implantación en la Europa continental -por ejemplo, en Bélgica, en Francia, en Italia y en la propia España-, donde la capacidad suplementaria proporcionada por los reservistas es integrada en las unidades existentes, que no ven alterada su plantilla ni su orgánica.

## CIUDADANOS EN DISPOSICIÓN DE COMBATIR: MODELO SAJÓN

En los países anglosajones, el compromiso de la sociedad civil con la defensa forma parte de su propia tradición de reacción ante situaciones de emergencia. Hoy en día, los reservistas voluntarios son una parte fundamental de las Fuerzas Armadas de Canadá, Estados Unidos y Reino Unido. Ellos abandonan con normalidad su puesto de trabajo civil y se despliegan por todo el mundo, ya sea formando parte de unidades específicas que complementan a las fuerzas regulares, ya sea ocupando destinos individuales de combate o de apoyo al combate. La instrucción es permanente y retribuida, por lo que hacerse miembro de la reserva es una opción que prefieren principalmente los estudiantes y los empleados de renta baja. Al serles encargadas misiones similares a las de las unidades activas, los reservistas reciben el mismo adiestramiento y el mismo armamento y equipo, dando lugar a lo que se denomina por algunos un "ejército paralelo".

### Los siete componentes de la reserva de Estados Unidos

Estados Unidos dispone de la reserva más numerosa de la OTAN, con más de un millón de efectivos en situación de alta disponibilidad. Desde los atentados del 11-S, ochocientos mil reservistas voluntarios han sido desplegados en los escenarios en los que su país ha intervenido, lo que da idea de la importancia estratégica otorgada por este país a la potente fuerza compuesta por ciudadanos-soldados. En 2003, la media de utilización de cada uno de ellos fue de sesenta y tres días, según información de su propio Departamento de Defensa y se encuentran segregados en siete reservas, que pueden ser agrupadas a su vez en torno a tres bloques diferenciados: las reservas de cada uno de los cuatro Ejércitos -en Estados Unidos la Infantería de Marina es relativamente independiente de la Armada-, la Guardia Nacional -en sus modalidades terrestre y aérea- y la reserva de la Guardia Costera.

Desde la constitución, en 1908, de las reservas de los dos Ejércitos, la Armada y la Infantería de Marina, cualquier estadounidense de entre diecisiete y treinta y cinco años puede pertenecer a ellas con sólo pasar un examen teórico y unas pruebas físicas. No es necesaria experiencia militar previa, aunque sí acreditar que no se tienen causas pendientes con la justicia y que no se está a cargo en solitario de menores. Los que consiguen el acceso reciben una compensación que puede llegar a ser de más de 16.000 euros anuales -dependiendo del empleo y del destino-. También reciben determinados beneficios sociales como seguro médico, ayudas para estudios o pensión de jubilación. A cambio los reservistas se comprometen a dedicar un fin de semana al mes a su propio adiestramiento, así como a acudir una vez al año a un período de instrucción más intenso y prolongado.

Las unidades operativas pueden asumir, y de hecho comparten, misiones con sus homólogas profesionales, ya sea dentro o fuera del territorio nacional, siendo no obstante preferidas para la defensa interior por la doble condición civil-militar de sus integrantes. En cualquier caso, es precisamente la vinculación al mundo civil la que propicia que estos reservistas -y los miembros de la Guardia Nacional- sean especialmente indicados para misiones de policía militar, contra ciberterrorismo, de defensa contra ataques Nucleares, Biológicos, Químicos y Radiológicos (NBQ-R), logísticas, relacionadas con asuntos civiles -operaciones CIMIC-, psicológicas y sanitarias. Las misiones CIMIC son desempeñadas en su práctica totalidad por reservistas, mientras que en 2007 los destinos en operaciones sicológicas y en sanidad fueron ocupados en un 70 por ciento por este tipo de combatientes[5].

En cuanto a la Guardia Nacional, los atentados del 11-S hicieron revivir su tradicional utilización intensiva, que conoció en 2005 su momento de mayor implicación. Ese año cedió alrededor de cincuenta mil efectivos para mitigar las consecuencias del huracán *Katrina*, mientras que ochenta mil compañeros más se encontraban desplegados por todo el mundo, en distintos escenarios bélicos.

[5] Según reza en las páginas de Internet de cada uno de los cuatro ejércitos, los reservistas de Estados Unidos que pertenecen a ellos, que reciben adiestramiento mensual y que, por tanto, sólo requieren una llamada presidencial para ser movilizados y acudir al combate, son 206.000 en Tierra, 65.000 en la Armada, 71.500 en Aire y 33.000 en Infantería de Marina, 365.500 en total. En 2006, la reserva del Ejército de Tierra asumió el 96 por ciento de las misiones CIMIC, el 66 por ciento de las operaciones sicológicas, el 30 por ciento de las misiones de apoyo al combate en general y el 45 por ciento de las operaciones logísticas. La Armada, por su parte, confía preferentemente en los reservistas para ejecutar operaciones de inteligencia, de abastecimiento aéreo de la flota y de guerra costera. Por último, el Ejército del Aire utiliza este personal para completar sus tripulaciones y su personal de mantenimiento, consiguiendo con ellos la mitad de su capacidad de transporte aéreo estratégico (R. Weitz, 2007, p. 12 y 13). Un ejemplo de que se prefiere a los reservistas para misiones de reconstrucción es el curso de técnicas de cultivo que se impartió en 2011 a un grupo de instructores, pertenecientes al Ejército de Tierra, con el presumible fin de extenderlo a más soldados.

Refundada en 1903 para resolver los problemas de movilización encontrados con ocasión de la Guerra Hispanoamericana, esta reserva es la última línea de defensa territorial estadounidense. Sus unidades mantienen una doble dependencia. En tiempo de paz reciben órdenes del estado de la Unión en que están radicadas, permitiendo así su utilización ante catástrofes naturales o graves problemas de orden público, mientras que su dualidad civil-militar les permite gozar de privilegios legales únicos dentro del territorio nacional. En caso de necesidad, la propia Constitución establece que la Guardia Nacional podrá estar bajo jurisdicción nacional que es el modo en que interviene en misiones expedicionarias.

Dividida en fuerzas terrestres y aéreas -la Constitución no permite que los Estados posean barcos de guerra-, alrededor de trescientos mil soldados y cien mil aviadores se encuentran encuadrados en sus unidades, repartiéndose por 50 Estados, tres territorios y el distrito de Columbia, conformando pues un verdadero ejército paralelo al regular. Las unidades terrestres están agrupadas en torno a 104 brigadas con diversas funcionalidades, mientras que la Guardia Nacional del Aire cuenta con 89 unidades de vuelo y con 579 unidades de apoyo[6].

La Guardia Costera estadounidense es una fuerza policial de carácter militar que depende en tiempo de paz del Departamento del Interior -*Department of Homeland Security*- y que puede ser puesta bajo el mando de la Armada en caso de guerra, de la misma manera que sucede con otras fuerzas policiales como la Guardia Civil española o la Gendarmería francesa. Proporciona seguridad en puertos, vías fluviales y costas marítimas, lucha contra el tráfico de drogas y la inmigración ilegal, ayuda a la navegación, realiza las actividades propias de salvamiento marítimo, protege tanto el medio ambiente como la explotación legítima de los recursos marinos y, por último, colabora con la Defensa nacional en cualquier misión que se le encomiende.

Ocho mil reservistas adscritos a la Guardia Costera -frente a 38.000 individuos en activo- componen el tercer bloque de la reserva estadounidense. Con la misma dedicación que los demás reservistas -un fin de semana al mes y dos semanas de adiestramiento al año-, la

[6] La Jefatura de la Guardia Nacional mantiene que, en 2011, las 104 brigadas de la Guardia Nacional del Ejército de Tierra se desglosaban en 28 brigadas de combate —o lo que es lo mismo, un par de regimientos de infantería o infantería mecanizada con una unidad de reconocimiento de caballería, otra de artillería y distintos apoyos (de ingenieros, logístico, sanitario y transmisiones)—, 62 brigadas multi funcionales —orientadas a la reconstrucción con un mayor énfasis en las unidades CIMIC, de ingenieros y de inteligencia, entre otras— y 14 brigadas funcionales —especializadas en artillería antiaérea, desactivación de explosivos, guerra NBQ-R, ingenieros, inteligencia, policía militar, sanidad y transmisiones—.

retribución es también la misma que la que reciben sus homólogos del servicio activo, en función de los días servidos, además de contar con beneficios sociales como seguro médico y dental gratuitos, descuentos en el seguro de vida y libre acceso a las zonas comerciales de los recintos militares. La obtención del empleo de oficial mejora notablemente la retribución en metálico, si bien es preciso haber concluido estudios universitarios o acreditar una experiencia militar previa.

Los norteamericanos son una referencia en la manera en que los reservistas pueden reforzar las capacidades de las fuerzas regulares, incluyendo casi siempre en sus decisiones estratégicas el empleo de este tipo de personal. A modo de ejemplo tenemos cómo, muy recientemente, el secretario de Defensa Chuck Hagel ha autorizado el despliegue en África de 2.100 miembros de la reserva del Ejército de Tierra y de la Guardia Nacional, quienes ayudarán a controlar la expansión de la epidemia de ébola.

**La reserva británica**

La configuración actual de la reserva voluntaria del Reino Unido data de 1996, cuando se produjo una severa reducción de efectivos debido a la consolidación del fin de la Guerra Fría, dado que ya no cabía esperar el retorno de los combates esencialmente convencionales[7]. En estos momentos, Reino Unido cuenta con 19.000 reservistas voluntarios sólo en la rama terrestre de las Fuerzas Armadas, lo que supone algo más del 15 por ciento del total de efectivos disponibles. Ninguno de ellos puede ya rehusar participar en situaciones de emergencia nacional ni evitar ser desplegado en el extranjero, lo que supuso en su momento una radical ruptura con la tradición británica en el empleo de reservistas.

Se confía en ellos para desempeñar tres misiones fundamentales. En primer lugar, para proporcionar efectivos de refresco a las unidades encargadas de llevar a cabo operaciones de larga duración. En segunda instancia, para entregar unidades completas -de tipo batallón e inferiores- para contribuir al sostenimiento prolongado de las operaciones y, finalmente, para constituir un depósito de profesionales de alta cualificación que realicen tareas muy relacionadas con la vida civil, como las derivadas del dominio de algunas lenguas extranjeras o del manejo de tecnologías de la información, estando destinada esta tercera misión, en

[7] La información completa de la organización de la reserva del Reino Unido, desde el punto de vista estrictamente normativo, se encuentra en la Reserve Forces Act 1996,

exclusiva o muy preferentemente, a los reservistas. Aunque las unidades están desperdigadas por cientos de poblaciones —y eso proporciona una imagen de arraigo—, hace más de cincuenta años que, aproximadamente, el once o doce por ciento de los efectivos desplegados en el exterior han venido siendo militares a tiempo parcial[8].

La reserva del Ejército de Tierra -antes *Territorial Army*- es la fuerza más numerosa de la reserva voluntaria británica. Fue capaz de contribuir con 6.900 efectivos a la operación TELIC -la invasión de Irak de 2003- y está aportando numerosos individuos para reforzar a las fuerzas regulares desplegadas en las misiones expedicionarias que se le asignan. Para ello cuenta con unidades de infantería, caballería, artillería, ingenieros, logística, transmisiones, ingenieros politécnicos, policía militar, inteligencia y sanidad, que se imbrican en el Ejército de Tierra de un modo particular, llamado "*pairing*". Dicho concepto consiste en que cada unidad de reserva está vinculada a una unidad activa para recibir instrucción, mientras que constituye el refuerzo de otra si ésta es enviada a una determinada misión. De hecho, la plantilla de cada regimiento de infantería británico incluye un batallón de reservistas voluntarios, que se suma a otros dos batallones -en algunos casos uno solo- de soldados regulares.

Las reservas de los demás Ejércitos son poco numerosas. En contraposición al carácter básicamente operativo de la reserva terrestre, los reservistas del Cuerpo General de la Armada -*Royal Navy Reserve*- y del Ejército del Aire -*Royal Auxiliary Air Force*- no constituyen unidades específicas ni tienen destinos relacionados con el manejo de buques o aeronaves. Antes al contrario, su función es la de proporcionar personal adiestrado para tareas no relacionadas con el combate, como comunicaciones, control de tráfico aéreo, inteligencia, logística, medicina militar y traducción. En cambio, la reserva de Infantería de Marina -*Royal Marines Reserve*- sí se utiliza como refuerzo operativo de las unidades regulares, exigiéndose a los candidatos que aprueben un curso de operaciones especiales de ocho a diez semanas de duración antes de su ingreso. Todos ellos, sean del carácter que sean, también vienen siendo activados con regularidad para participar en las misiones internacionales de las que forma parte Reino Unido.

[8] Este volumen de reservistas movilizados está siendo mayor en los últimos años. Desde 2008, se activan 2.300 individuos por año para desempeñar cualquier tipo de misión en algún lugar del mundo. En 2004 se realizó un esfuerzo especial en el número de reservistas activados, que supusieron el 20 por ciento de las fuerzas británicas desplegadas en Irak y el doce de las de Afganistán.

Como norma general, cada reservista voluntario británico recibe una formación inicial de dos semanas -cuatro si se reúnen las condiciones para ser oficial- y, una vez ingresado, siguen siendo instruidos permanentemente un fin de semana al mes más otras dos semanas al año de ejercicios prácticos, lo que supone un mes y medio de dedicación anual. A cambio, recibe una generosa paga por cada día de activación, cuya cuantía depende del empleo, así como un descuento en el impuesto sobre la renta que constituye en realidad un incentivo por no faltar a ninguna sesión de adiestramiento.

La Revisión Estratégica de la Defensa, que facilitará la evolución de las Fuerzas Armadas hasta el año 2020, demuestra que aún se confía en ellos. El aumento de los efectivos de la reserva terrestre hasta 30.000 individuos será la principal medida que contrarrestará la severa reducción de fuerzas permanentes prevista, lo que significará que un cuarto de la capacidad total del Ejército de Tierra estará en manos de reservistas. Además, algunas de las capacidades de las unidades regulares serán transferidas en exclusiva a las de reserva, particularmente las que requieren conocimientos culturales del país de despliegue, las logísticas y las de transmisiones, incluidas algunas capacidades emergentes como la lucha contra el ciberterrorismo (Ph. Hammond, 2013, p. 22)[9].

En este último sentido, en 2013 el Gobierno británico sorprendió al mundo entero anunciando la creación de un cuerpo de reservistas para formar un "ejército cibernético" con capacidad tanto defensiva como ofensiva, siendo el deseo expresado por el ministro de Defensa, Philip Hammond, que estos efectivos trabajasen "junto a las fuerzas regulares para proteger redes críticas de ordenadores y salvaguardar datos vitales". Los candidatos debían ser expertos en Internet con aptitudes cibernéticas excepcionales que estuviesen dispuestos a poner sus conocimientos al servicio de la Defensa, protegiendo servicios vitales y capacidades informáticas. Debían ser mayores de edad, pertenecer a la Commonwealth y haber vivido en Reino Unido durante los cinco años anteriores, aparte de necesitar una acreditación de seguridad y demostrar la destreza requerida. El compromiso incluía realizar una instrucción de entre diecinueve y veintisiete días al año y desempeñar su trabajo durante parte del fin de semana[10].

[9] En adición a esto, en 2020 la reserva naval contará con 3.100 reservistas voluntarios y su homóloga aérea con 1.800.

[10] Oppenheimer, W.: "Reino Unido convoca un Ejército de 'hackers' para su defensa", *El País* (2013, 6 de octubre) [en línea]. <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/05/actualidad/1380999276_830357.html> [Consulta: 16/11/2014].

**APROVECHAMIENTO DE LAS CAPACIDADES CIVILES: MODELO CONTINENTAL**

Frente a la posición de los países anglosajones, en los que los reservistas disponen generalmente de orgánica y unidades propias y reciben adiestramiento permanente para poder tomar las armas en un plazo muy corto de tiempo, las reservas históricas de la Europa continental procedían hasta hace muy poco del servicio militar obligatorio. Eso quiere decir que se disponía de fuerzas formadas por ciudadanos cuya instrucción no había sido refrescada a lo largo de la permanencia en la reserva, donde estaban encuadrados en unidades virtuales creadas con fines administrativos. Con todo eso, la disponibilidad inmediata de este tipo de reserva era reducida o nula.

Cuando llegó la hora de adoptar las doctrinas OTAN en relación con este particular, o lo que es lo mismo, de adaptarse a las nuevas necesidades estratégicas, estas directrices fueron interpretadas por la mayoría de los Estados europeos en el sentido de buscar reservistas que no sirvieran fundamentalmente para aumentar el número de unidades en caso de crisis. Más bien se deseaban especialistas de determinadas profesiones civiles que fueran de aplicación en el ámbito militar. La demanda era más intensa en lo que respecta a las especialidades en las que las Fuerzas Armadas son deficitarias, como las de conductores de vehículos pesados, informáticos, ingenieros, intérpretes y médicos.

Al revés de lo que sucede en el modelo anglosajón, los reservistas de la Europa continental no perciben una retribución por asistir al adiestramiento mensual -aunque sólo sea porque dicha instrucción no existe-, dado que el concepto de reserva es diferente. Más bien, y debido a la diferencia entre los salarios civiles de estos profesionales y los empleos militares que obtienen, los miembros de esta fuerza ven mermar sus ingresos cuando son activados. Por tanto, la pertenencia a la ella resulta poco atractiva para los ciudadanos con bajos ingresos y que, en reciprocidad, suele acoger a ciudadanos maduros, consolidados profesionalmente y sin problemas económicos.

Este es el modelo que impera en Bélgica, España, Francia, Holanda e Italia, si bien es la también la posición a la que está virando el resto de países continentales como, por ejemplo, Alemania, cuya situación merece una reseña por constituir un ejemplo reciente de la evolución que están sufriendo los miembros de la OTAN en el proceso de adaptación de sus estructuras de personal a las nuevas amenazas.

Desde 1955 y hasta el final de la Guerra Fría, la nación germana fue fuente potencial -gracias a la recuperación del servicio militar obligatorio y, consecuentemente, de la posibilidad de llevar a cabo grandes movilizaciones- de gran parte de la superioridad de fuerzas que había que tener para hacer frente a un eventual ataque del Pacto de Varsovia. Tanto la reunificación como la forzosa orientación de sus Fuerzas Armadas hacia las misiones en el exterior hicieron necesaria una transformación, que comenzó a esbozarse en el año 2000 y que, a la fecha de redactar estas líneas, no ha finalizado aún[11].

Las sucesivas reducciones, tanto de efectivos como de unidades -en el marco de una profunda crisis económica de alcance mundial, que se ha sumado a la multitud de debates políticos mantenidos durante años- acabaron siendo incompatibles con el servicio militar obligatorio. Reiteradamente acortada la conscripción, en sus últimos tiempos, sólo aportaba la quinta parte del total del personal, siendo finalmente decidida su suspensión el 1 de julio de 2011. Desde entonces, el modelo de reserva alemán -que ya contaba con voluntarios para reforzar las necesidades en algunos destinos muy específicos-, dejó de basarse en los veteranos del servicio militar. Antes al contrario, en estos momentos se espera que toda su reserva se vea reducida a 2.500 efectivos voluntarios, a los que se concederá mayor relevancia. Se espera cuidar su desarrollo y asignarles preferentemente misiones de apoyo a la fuerza y de seguridad regional[12]. La reciente sentencia del Tribunal Constitucional alemán, en el sentido de autorizar la intervención de las Fuerzas Armadas en su propio territorio -bajo ciertas condiciones y para la lucha contraterrorista-, confirma la viabilidad de esta estrategia de aplicación de los reservistas.

El 22 de febrero de 1996, el presidente de la República Francesa, Jacques Chirac, anunciaba el comienzo de la profesionalización de sus Fuerzas Armadas. Este cambio fundamental obligaba a transformar la gran reserva proveniente del servicio militar obligatorio -*réserve de masse*, que incluía una numerosa clase de oficiales de complemento- en una reserva más reducida y especializada -*réserve d'emploi*-, formada únicamente por voluntarios. Para el país vecino, el

[11] Más detalles sobre el inicio del proceso de transformación de las Fuerzas Armadas alemanas pueden consultarse en (R. Farré Rebull, 2010), si bien en es preferible entrar periódicamente en la web de su ministerio de Defensa, donde se espera que la información sobre la reorientación esté actualizada.

[12] En 2007, los reservistas eran casi 145.000. Por otro lado, las Fuerzas Armadas activas alemanas tenían casi 246.000 efectivos, cuando se prevé ahora que se reduzcan a menos de 185.000 militares. En cuanto a las modalidades de reserva existentes antes de esta reorganización, la *Personelreserve* estaba constituida por reservistas voluntarios que no ocupaban vacante en la orgánica de las unidades, permaneciendo disponibles para cubrir ausencias temporales en destinos muy especializados. Además, existían la *Verstärkungsreserve*, formada por voluntarios que se asignaban a vacantes orgánicas destinadas a este tipo de personal y la *Allgemeine Reserve*, agrupación de carácter general para atender a una movilización total.

diseño de esta fuerza militar debía permitir conseguir tres objetivos: reforzar las capacidades de las Fuerzas Armadas siendo parte integrante de ellas, cultivar la cultura de defensa y mantener el vínculo entre la Nación y sus Fuerzas Armadas. Eso ha conformado una reserva voluntaria numerosa, no autónoma, dividida en dos componentes y fuertemente orientada a que sus miembros sean activados dentro del territorio nacional.

Cualquier francés mayor de diecisiete años -con algunas restricciones- puede formar parte de una de sus dos modalidades, es decir, de la *Réserve Opérationelle* y de la *Réserve Citoyenne*. La primera de ellas ha sido diseñada para proporcionar personal adiestrado que refuerce las capacidades de los dos Ejércitos, la Armada, la Sanidad militar y la Gendarmería, pudiendo participar en las mismas misiones que los profesionales, ya sea dentro o fuera de las fronteras nacionales. La segunda, en cambio, se encarga de promocionar la cultura de defensa y de mantener la ligazón entre la sociedad y el mundo militar.

Los candidatos a reservista operacional deben estar al corriente de sus deberes con el servicio militar, no haber sido condenados a la pérdida de sus derechos civiles ni inhabilitados para desempeñar cargo público, no haber cometido un delito comprendido en el Código Penal y, para los militares, no haber sido sancionado a la pérdida del destino o del empleo. Los veteranos que han servido en la Legión Extranjera pueden continuar en la reserva de este cuerpo a pesar de no contar con la nacionalidad francesa. En la *Réserve Opérationelle* existe un límite de edad para el ingreso, que es de cinco años más que el que rige para los candidatos a militar de carrera -en definitiva, alrededor de treinta y cinco años-, con la excepción de los reservistas de tropa, que pueden ingresar hasta con cincuenta años. Por el contrario, para pertenecer a la *Réserve Citoyenne* no hay ni restricciones de edad ni de condición física.

La *Réserve Opérationelle*, de más de cincuenta y seis mil hombres y mujeres, se compone, en función de la procedencia de sus miembros, casi a partes iguales, de tres colectivos de adscripción voluntaria: antiguos militares profesionales con contrato temporal, que han cumplido su compromiso en el servicio activo y que permanecen disponibles durante cinco años más -37,5 por ciento-, civiles que han sido reservistas del servicio militar obligatorio y que se ofrecen ahora para formar parte de esta nueva modalidad de reserva -17,7 por ciento- y civiles sin ninguna experiencia militar previa -44,8 por ciento[13].

[13] Son datos de 2013, provenientes del informe anual sobre personal que redacta el Ministerio de Defensa francés. El número total de reservistas operacionales es exactamente de 56.262 (J. Feytis, 2013, p. 167 y 174)

Más de la mitad de ellos se encuadra en la Gendarmería, lo que resulta coherente con que, en 2013, el 3,7 por ciento de todo el tiempo de activación haya sido dedicado a misiones internas y que el 70,3 por ciento se haya invertido en reforzar las capacidades de las unidades activas. Frente a estos datos, menos del dos por ciento se ha empleado en aumentar o complementar los efectivos desplegados en operaciones exteriores[14]. Por tanto, queda claro que la *Réserve Opérationelle* -cuyo tiempo medio de activación está decreciendo y que cada vez participa menos en misiones en el extranjero- está fuertemente orientada a la prestación de servicio en territorio nacional. En este sentido, ya se ha articulado una colaboración entre las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles para prevenir la comisión de atentados, de la que es buen ejemplo el plan *Vigipirate*[15].

Para formar parte de esta componente de reserva es preciso recibir una formación inicial -que queda convalidada si se cuenta con experiencia militar previa- y firmar un compromiso renovable de uno a cinco años de duración, tras lo cual el reservista queda vinculado a una unidad o a un estado mayor.

En cuanto a sus obligaciones, la activación mínima anual a la que han de comprometerse es de treinta días, si bien no siempre se exige el cumplimiento de ese mínimo. Una vez en filas se les imparte formación o adiestramiento, aunque también se les puede llamar para reforzar las capacidades de su unidad, si a ésta le ha sido encomendada la protección del territorio nacional o ha sido desplegada en una misión internacional. Mientas visten el uniforme, pueden asimismo realizar actividades de información sobre la defensa, participar en actividades CIMIC o trabajar en una empresa civil que ayude al mantenimiento de las operaciones en el exterior.
La *Réserve Citoyenne* no es una reserva militar en sí misma por cuanto no puede ser puesta sobre las armas. Por ello posee un peso específico considerablemente menor. La forman más de tres mil ciudadanos decididos a contribuir al esfuerzo de defensa de su país por otras vías

[14] Los reservistas operacionales franceses se reparten por Ejército de la siguiente manera: Tierra (15.425), Armada (4.827), Aire (4.326), Gendarmería (28.582) y Sanidad (2.921), existiendo algunos más en el *Service des Essences des Armées* —organización creada en 2008 y dedicada a garantizar el suministro de combustible a las Fuerzas Armadas, sobre todo en operaciones exteriores—y en la *Direction Générale de l'Armement* (ibídem, p. 172 y 174).
[15] Los días de activación en 2011 fueron de 22,9 por reservista operacional, mientras que en 2012 fueron de 20,6 y en 2013 de 19,7 (ibídem, p. 167). El plan *Vigipirate* fue creado en 1978 aunque su última revisión procede del año 2007. Su finalidad es la de proteger la población, las infraestructuras y las instituciones de la amenaza terrorista, así como preparar una respuesta en caso de ataque de esta índole. Tiene cuatro niveles de alerta cuya declaración es pública, si bien desde los atentados de Londres de 2005 no ha dejado de estar en el nivel rojo —"amenaza altamente probable"—, que es el segundo más severo de la escala. Las patrullas mixtas de policías y militares es una de las medidas de este plan, lo que enlaza sin duda con la viabilidad de la utilización de reservistas en su propio país.

diferentes a las estrictamente castrenses. Se trata en este caso de ciudadanos que se ponen voluntaria y ocasionalmente a disposición de las autoridades para llevar a cabo tareas de comunicación y de relaciones públicas a favor de la cultura de defensa, el recuerdo de la propia historia, el reclutamiento de militares profesionales y de reservistas y la búsqueda de una ocupación civil a los militares eventuales que ya han cumplido con su compromiso, sin que adquieran la condición militar en ningún caso. Sus miembros son militares de empleo o reservistas operacionales que terminaron su compromiso y que desean mantener un vínculo con la milicia, aunque también están presentes simples ciudadanos que nunca han vestido un uniforme militar[16].

El modelo español es de clara inspiración francesa y responde, por tanto, al paradigma continental. Su principal exponente son los reservistas voluntarios, quienes aportan capacidades complementarias en determinadas áreas y puestos, suplen carencias de especialistas en algunas áreas o, llegado el caso de una necesidad excepcional o una crisis, generan fuerzas. En tanto llega el momento de desempeñar estos servicios, está previsto que los reservistas voluntarios permanezcan en situación de disponibilidad, siendo activados periódicamente para llevar a cabo actividades de formación continuada para así conservar las capacidades militares adquiridas.

En palabras del general Echepare -quien llegó a ser jefe de la Oficina General de Reservistas- la manera en que ha sido concebida esta figura ha dado lugar a "una verdadera reserva de especialistas", una organización compuesta por profesionales que aportan lo que mejor saben hacer en el ejercicio diario de su profesión (B. Echepare, 2009, p. 46).

Cada año, el Consejo de Ministros establece las plazas de reservistas voluntarios con las que se espera contar o, dicho de otra manera, el número y entidad de las convocatorias que hay que realizar. Dichas plazas pueden ser cubiertas por cualquier español que cumpla las condiciones de acceso que, para los civiles, son las siguientes: adultos que no hayan rebasado los límites de edad de ingreso -cincuenta y ocho y cincuenta y cinco años- y que se encuentren en razonables condiciones psicofísicas; no pueden tener tachas mayores de índole legal, ni tener condición militar -incluido pertenecer a la Guardia Civil o al Centro Nacional de Inteligencia como personal estatutario- ni haber abandonado las Fuerzas Armadas en condiciones deshonrosas o con incapacidad física permanente.

[16] El 31 de diciembre de 2013 se encontraban alistados 3.464 reservistas ciudadanos (J. Feytis, 2014, p. 176).

Una vez recibida la formación, y adquirida la condición, reciben un empleo militar que depende de la titulación académica acreditada: primer ciclo universitario para oficiales, bachillerato -o equivalente- para suboficiales y enseñanza secundaria obligatoria -o equivalente- para tropa y marinería.

En el mismo año 2005, un año después de que fueran publicados en el *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa* (BOD) las primeras relaciones de reservistas, ya se deseaba contar con 4.000 de ellos, pensando en que esta cifra aumentaría paulatinamente hasta llegar a 10.000 en el año 2025. En estos momentos hay menos de 5.000, sin perspectiva de que vaya a alcanzarse ese último objetivo dado que, desde 2009, las plazas convocadas han venido siendo cantidades simbólicas, de poco más de la centena, lo que supone alrededor de la cuarta parte de las bajas anuales. Se ha renunciado, *de facto*, a conseguir el número que el propio Ministerio consideraba adecuado para las necesidades defensivas del país[17].

**CONCLUSIONES**

Se advierte que la reserva militar es considerada un recurso esencial por muchos países de la Alianza Atlántica, quienes adaptan la organización, dimensionamiento y utilización de la misma de acuerdo con los cambios que se producen en el entorno estratégico y en la disponibilidad presupuestaria. Piensan en las amenazas, se miran el bolsillo, y toman las decisiones más adecuadas en materia de personal para el mantenimiento de las capacidades.

En los países del modelo anglosajón, el compromiso es muy evidente porque los reservistas representan una significativa fracción de la fuerza total. Es más, cuando se reducen los efectivos regulares, aumentar la dimensión de las reservas resulta una medida muy adecuada, como ha hecho el Reino Unido. De esta manera se mantiene la capacidad de respuesta aunque sea a costa de aumentar el tiempo de reacción.

Por otro lado, aunque se mantiene su presencia en los destinos operativos, cada vez son más las misiones que son desempeñadas por reservistas voluntarios, habida cuenta que son muchos los conocimientos y experiencia civiles que son de aplicación en el ámbito castrense.

[17] Toda la información, tanto cuantitativa como cualitativa, acerca del modelo de reserva español puede encontrarse en J. M. Quesada, 2014, p. 319 y ss.

Esta tendencia se hace más palpable a medida que se aplica el enfoque integral y se abordan nuevas amenazas como el ciberterrorismo. En relación a esto último es muy destacable la iniciativa del Reino Unido en relación a la creación de una unidad conjunta de lucha cibernética compuesta principalmente por reservistas.

En los países que han adoptado el modelo continental, las respuestas a los estímulos estratégicos y a la escasez presupuestaria no están teniendo tan en cuenta la potencialidad del reservista, si bien en esto hay clases. Francia, por ejemplo, ha bajado los días anuales de activación por reservista y es consciente de que eso le está llevando a una tasa apreciable de abandono. Tienen menos presupuesto pero no se resignan a perder las capacidades aportadas por los reservistas. Por ello, han creado un grupo de trabajo multidisciplinar que les lleve a aumentar la tasa de retención sin necesidad de abordar un coste mayor.

La visión más pesimista sobre este tema es la española. Con un modelo de más de diez años de vigencia, cada año se pierden varios centenares de reservistas —recuérdese que el número actual está muy lejos de las necesidades estimadas en su momento— sin que se emprenda ninguna acción que lleve a convocar más plazas o a aumentar la fidelidad de sus integrantes. Por otro lado, en unos momentos en que corren vientos de cambio —con particular incidencia en el Ejército de Tierra—, la reserva debería formar parte del nuevo escenario resultante. No obstante, no ha habido ninguna mención a este asunto en ninguno de los planes de transformación que han sido publicados de forma oficial u oficiosa.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BALLESTEROS MARTÍN, M. A.: "Nuevas guerras, nuevas amenazas", en Cueto, C. de (coord.), *Los desafíos de las Fuerzas Armadas del siglo XXI*. Granada: Comares, 2008, p. 53-57.

BIRKIN, M.: *Reserve Forces: the problem of the weekend warrior*. Washington D. C.: The Brookings Institution, 1974.

COLOM PIELLA, G.: *Entre Ares y Atenea. El debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), 2008.

ECHEPARRE, B.: "Los reservistas voluntarios", *Revista Atenea*, 12 (2009), 42-46.

FARRÉ REBULL, R.: "La transformación en el Ejército de Tierra alemán", *Ejército,* 835 (2010), 74-82.

FEITYS, J.: *Bilan social 2013.* París: Ministerio de Defensa, 2014.

HAMMOND, Ph.: *Reserves in the Future Force 2020: Valuable and Valued*. Londres: Ministerio de Defensa, 2013.

LASCONJARIAS, G.: "L'OTAN et le futur des réserves". *Armée et Défense*, 2/4 (abril-mayo-junio, 2012), 18 y 19.

McCHRYSTAL, S.: "ISAF Commander's Initial Assesment", de 30 de agosto de 2009 [en línea]. <http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf> [Con-sulta: 15/11/2014].

MARQUINA BARRIO, A.: "Global challenges and threats: European and US approaches" [en línea], *UNISCI Discussion Papers*, 22 (2010). <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/download/UNIS1010130142A/27108> [Consulta: 15/11/2014].

MARSAL MUNTALÁ, J.: "Consenso, operaciones de paz y cooperación cívico-militar", en Santamarta, J. (dir.), *La cooperación entre lo Civil y lo Militar*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), 2007, p. 15-25.

MEILINGER, Ph.: "New principles for new war" [en línea], *Armed Forces Journal* (enero, 2009). <http://www.armedforcesjournal.com/new-principles-for-new-war/> [Con-sulta: 15/11/2014].

National Intelligence Council: *Global Trends 2025: A Transformed World*. Washington: US Governement Office Printing, 2008.

PARDO DE SANTAYANA, J.: "Necesidad de cooperación y problemas de aplicación: optimizar la eficacia", en Santamarta, J. (dir.), *La cooperación entre lo Civil y lo Militar*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), 2007, p. 225-245.

PETRAEUS, D.: *The American military and the lessons of Vietnam: A study of military influence and the use of force in the post-Vietnam era.* Tesis doctoral. Princeton: Universidad de Princeton, 1987.

QUESADA GONZÁLEZ, J. M.: *El yunque y la espada: de la reserva de masas a los reservistas voluntarios (1912-2012)*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), 2014.

SÁNCHEZ HERRÁEZ, P.: "Guerras de cuarta generación. La solución: ¿tecnología?", *Ejército*, 799 (2007), 18-24.

WEITZ, R. *The reserve policy of nations: a comparative analysis*, 2007 [en línea]. < http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/> [Consulta: 15/11/2014].

# MUJER, PAZ Y SEGURIDAD: 14º ANIVERSARIO DE LA RESOLUCION 1325 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

**Alexandra Issacovitch Benegas**

## NOTA BIOGRÁFICA

Alexandra Issacovitch es en la actualidad coordinadora del capítulo español de WIIS (Women in International Security) y consultora internacional independiente. Experta en Misiones de Paz de la ONU y la UE. Tiene una trayectoria laboral de 20 años en organizaciones internacionales. Licenciada en derecho y tiene un Máster de Relaciones Internacionales por la Fundación Ortega y Gasset, y en Rusia y Estudios de Europa Oriental por la Universidad de Oxford.

Ha trabajado durante 11 años para Naciones Unidas (1992/2003). Portavoz y Oficial de Prensa y de Información Pública en la Misión de la UE en Georgia (EUMM 2008/2009). Entre 2004 y 2007, ha sido asesora en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), en la Unidad de Funcionarios Internacionales y en la Presidencia de España de la Organización de Seguridad y Cooperación para Europa (OSCE). Alexandra combina las misiones sobre el terreno y la observación electoral de la OSCE y la UE, con trabajos de investigación y consultoría. Ha impartido e imparte conferencias y cursos.

**INTRODUCCIÓN**

En esta ponencia se recopilan las ideas de los esfuerzos de las Naciones Unidas en apoyo de la Mujer, la Paz y la Seguridad cuando se cumplen 14 años de la adopción de la resolución 1325 sobre este tema. Este esfuerzo es coordinado y ejecutado a partir del año 2000 por todas las organizaciones internacionales. Por ello, analizamos también el impacto y seguimiento de esta política y resoluciones de las Naciones Unidas en las organizaciones de seguridad regionales: la UE, la OTAN y la OSCE.

Colectivamente, las resoluciones de las Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad proporcionan al mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas un marco novedoso para la aplicación y el seguimiento de la agenda relativa a esta cuestión. Así, las bases para la labor en materia de género y mantenimiento de la paz del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz están sentadas en la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad. Esta es la primera resolución del Consejo en que se trató el efecto devastador, desproporcionado y singular de los conflictos armados en las mujeres.

En esta resolución se subraya, además, la importancia de que las mujeres participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en la prevención y solución de los conflictos, la consolidación y el mantenimiento de la paz. También insta a los Estados miembros a que garanticen la participación de la mujer en pie de igualdad y la plena participación en todos los esfuerzos para mantener y promover la paz y la seguridad e insta a todos los agentes a que aumenten la representación de la mujer e incorporen una perspectiva de género en todas las esferas de la consolidación de la paz. Como complemento de su resolución 1325 (2000), el Consejo de Seguridad aprobó las resoluciones: 1820 (2008), 1888 (2008), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2122 (2013).

La resolución 1889 (2009) exhorta a seguir ampliando la participación de la mujer en los procesos de paz y a elaborar un conjunto de indicadores para vigilar la aplicación de la resolución.

En el año 2000 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobaba la resolución 1325 con el fin de hacer hincapié en la necesidad de integrar la perspectiva de género en materia de seguridad internacional. Esta resolución, y el resto que la desarrollan o complementan, se estructura en dos ámbitos. Por una parte, constata la situación específica que sufren las mujeres en los países en conflicto, dejando patente que en las últimas décadas son objeto

directo de violencia estructurada y existe una necesidad especial de protegerlas. Por otra parte, la resolución desarrolla el aspecto de incorporar a más mujeres en los puestos de decisión en cuestiones de paz y seguridad, misiones en el terreno, etc. Esta segunda faceta ha conseguido el desarrollo de un instrumento clave desde el punto de vista operativo, como es la asesoría de género. El asesor de género en operaciones se ha convertido así en un componente esencial en la composición, funcionamiento y organización de las Fuerzas Armadas y, por añadido, de las operaciones en el terreno.

La resolución 1325 y las resoluciones posteriores sobre esta materia de Mujer, Paz y Seguridad suponen un cambio esencial en la concepción de la seguridad internacional al establecer un vínculo entre mujer, paz y seguridad que hasta entonces no existía sobre el papel. Pese a las declaraciones y compromisos adoptados por el Consejo de Seguridad, la puesta en práctica de las provisiones establecidas está siendo esporádica y lenta. Es verdad hay apreciaciones variadas sobre la influencia que están teniendo las resoluciones de las Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad. Las más optimistas, entre las que se encontraba la autora en el año 2000, destacaban las expectativas que teníamos y el interés que suscitaba en la sociedad civil y también en algunos gobiernos. Al cumplirse los cinco años de su aprobación, el Embajador Anwarul K. Chowdhury, que en su día tuvo un papel importante en la aprobación de la resolución 1325, señalaba seis áreas en las que había habido un progreso reconocible:

1. En poner en valor la importancia de la perspectiva de género en el trabajo de apoyo a la paz.
2. En el desarrollo de planes de trabajo y acción de género, al abordar asuntos humanitarios y de desarme.
3. En una formación sensible a la cuestión de género y el despliegue de asesores de género.
4. En la prevención y respuesta a la violencia contra las mujeres.
5. En el trabajo sobre ciertos códigos de conducta, incluido el acoso sexual.
6. En el apoyo a una mayor participación de las mujeres en la reconstrucción y la gobernabilidad post conflicto.

La realidad es que, catorce años después, estas áreas son las mismas que se pueden poner en valor y todavía queda mucho camino por recorrer para avanzar en estas cuestiones. Las mujeres siguen siendo víctimas de abusos y violencia en los conflictos y de forma dramática, y los perpetradores de los mismos siguen impunes. Por otra parte, las mujeres siguen siendo deficitarias en los puestos de decisión y mediación en los procesos de paz. Los asesores de género forman parte de casi todas las Misiones de Paz de las Naciones Unidas, la UE, la OSCE,

la OTAN, pero en niveles altos de negociación y mediación las mujeres siguen siendo la excepción.

**ANTECEDENTES**

Los antecedentes a esta resolución se pueden encontrar en las Conferencias Mundiales sobre la Mujer organizadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas desde 1975, pero tenemos que esperar hasta la IV Conferencia sobre la Mujer de Beijing de 1995 y su Declaración y Plataforma de Acción de Beijing para encontrar ámbitos de acción destacados como "la Violencia Contra la Mujer" y la "Mujer en los Conflictos Armados"., Se concretan dos principios básicos: uno, el reconocimiento de que la violencia de género constituye una vulneración simultánea de las normas de derecho humanitario y de derecho internacional de los derechos humanos; y, dos, la existencia de un vínculo indisoluble entre paz e igualdad. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decide cinco años más tarde actuar al respecto, como resultado de un consenso internacional generado sobre Mujer, Paz y Seguridad y un conjunto de iniciativas y propuestas de algunos Estados miembros, de algunos organismos internacionales y de algunas ONG sensibilizados con esta problemática. Sin olvidar otros elementos que influyen, como es la ampliación del concepto de seguridad.

Todas estas iniciativas ponen de manifiesto las condiciones en que viven las mujeres que sufren las consecuencias de las guerras. Esta situación nos hace preguntarnos cómo es posible que esos hechos ocurran, que sean conocidos y no seamos capaces de evitarlos. La resolución 1325 tiene el valor de acometer esta situación y marca así un antes y un después en los problemas de la Mujer, Paz y Seguridad. Por otra parte, reafirma el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención, resolución de conflictos y consolidación de la paz; insta a los Estados miembros a aumentar la presencia de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones relativas a la prevención y gestión de conflictos, así como aumentar su papel y su aportación en todas las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Es importante poner en valor la responsabilidad de todos los Estados en acabar con la impunidad y enjuiciar a los culpables relacionados con la violencia sexual, violaciones y toda clase de abusos en situaciones de conflictos armados.

A mi parecer y el de muchos otros, queda mucho por hacer 14 años después para conseguir implementar y llevar a la realidad esta resolución del Consejo de Seguridad, tanto en el campo de la protección de la mujer en los conflictos armados y su especial vulnerabilidad, como en la de ampliar la participación de la mujer y que pronto pueda ser una realidad ver a mujeres en puestos de mayores responsabilidades, por sus capacidades, sus posibilidades como

mediadoras y su mayor comprensión ante las situaciones de las mujeres que viven bajo conflictos o guerras.

La resolución se ocupa así de cuatro cuestiones:

1. El aumento de la participación femenina en la toma de decisiones y los procesos de paz.
2. La formación desde una perspectiva de género incluida en el mantenimiento de la paz.
3. La protección esencial de las mujeres en los conflictos armados y en la situación posconflicto.
4. La introducción transversal del género.

Las tareas se asignan a diferentes interlocutores:

1. Los Estados miembros.
2. Las partes del conflicto.
3. Los negociadores de los acuerdos de paz.
4. La Secretaría General de las Naciones Unidas.

La resolución además activa y crea el Grupo de trabajo sobre Mujer, Paz y Seguridad dentro de las ONU; ello supone que con carácter anual se debata de forma abierta, en torno al aniversario de la adopción de la resolución en octubre, su situación actual y los posibles avances en estas cuestiones.

El cuestionamiento a la resolución 1325 se plantea desde sus inicios en dos campos, uno su naturaleza y otro su contenido. En cuanto a su naturaleza, los estudiosos del tema indican explícitamente que no es un tratado internacional, con lo que no tiene obligatoriedad internacional para los Estados. Es un acto de entendimiento amplio de la legitimidad y competencias del Consejo de Seguridad que algunos Estados miembros, además, no comparten y que emana de un órgano principal de las Naciones Unidas con una composición restringida y no igualitaria. Desde el punto de vista de su contenido, se entiende que es un acto de "*soft law*" o meramente declarativo: reconoce derechos, establece medidas y objetivos, pero no incorpora mecanismos específicos que garanticen su cumplimiento. En segundo lugar, contempla y conecta dos objetivos diferentes: la lucha contra la violencia sexual en los conflictos y el aumento de la participación de la mujer en los procesos de pacificación.

En cualquier caso, la resolución 1325 es importante; no sólo porque reconoce el impacto específico y desproporcionado del conflicto sobre la mujer, sino también porque deja patente el papel infravalorado y necesario de la mujer en los procesos de pacificación.

Para poner sobre el papel algunas ideas sobre esta resolución dividamos, pues, los dos objetivos de la misma:

• La Seguridad Humana: La mujer como objeto de protección
• La mujer como agente, como sujeto que contribuye a la paz

**MUJERES COMO OBJETIVO DIRECTO DE LOS CONFLICTOS Y EL DEBER DE PROTECCIÓN**

**La Seguridad humana: la mujer como objeto/sujeto de protección**

La posguerra fría lleva al mundo a vivir un tipo de conflictos diferentes; son conflictos no interestatales, sino intraestatales y son conflictos en los que el objetivo primordial deja de ser las fuerzas de seguridad (que también lo son) y se centran en el sufrimiento directamente buscado y provocado de la población civil. Se puede hablar de una nueva cara de la violencia, y, dentro de la población civil, los niños y las mujeres son objetivos directos de violencia por su mayor vulnerabilidad.

En este caso, la seguridad humana se centra en la mejora de la situación de la mujer y en varios aspectos que inciden directamente sobre la seguridad. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional menciona por primera vez actuaciones delictivas que se cometen contra la mujer; el Art. 7.1 recoge la esclavitud sexual, la violación, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que constituyen ahora crímenes de lesa humanidad.

El segundo momento en el tema de la *transversalización* del género en materia de seguridad humana lo realiza el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas al aprobar la resolución 1820 en el año 2008. *E*n ella, la atención se centra en la utilización de la violencia basada en el género como arma de guerra en los conflictos armados. Este tipo de violencia -entendida de forma amplia, en el que las mujeres son usadas estratégicamente y como armas de guerra para conseguir romper las familias, las comunidades, para realizar limpiezas étnicas, como recompensas para los soldados, humillar una comunidad, para obligarlas a huir de sus lugares de residencia, presionar políticamente, etc..- es un instrumento de terror especialmente eficaz en determinados tipos de conflictos, cuyo uso creciente y generalizado obliga a actuar al Consejo de Seguridad.

Las normas de derecho internacional humanitario y de derecho internacional de los derechos humanos, la Corte Penal Internacional y la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales han calificado la violencia sexual como un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad, un acto constitutivo de genocidio y de tortura o de otros tratos inhumanos o degradantes. Estos actos conllevan una responsabilidad internacional sancionable a posteriori. La resolución 1820 (2008) supone un poder de actuación a priori, de forma que el Consejo de Seguridad, en la medida que la violencia sexual puede constituir una amenaza para la paz y la seguridad, puede justificar el recurso a las medidas previstas en la Carta de la ONU. La violencia sexual tiene dos efectos: agrava la situación de conflicto y/o impide el restablecimiento de la paz y la seguridad, razón por la cual puede legitimar la actuación del Consejo de Seguridad. Esta resolución 1820 (2008) es una llamada de atención a las partes involucradas de que la situación de las mujeres en los conflictos no mejora desde el año 2000 y ocho años después sigue siendo igual de inaceptable por la Comunidad internacional.

Así se establece también en la resolución 1888 (2009): el Consejo de Seguridad"…*todavía profundamente preocupado por la falta de progreso en lo que respecta a la cuestión de violencia sexual en situaciones de conflicto armado …Reiterando su profunda preocupación por el hecho de que, a pesar de su repetida condena de la violencia contra las mujeres y los niños, incluidas todas las formas de violencia sexual en situaciones de conflicto armado, y no obstante sus llamamientos dirigidos a todas las partes en los conflictos armados para que pongan fin a estos actos con efecto inmediato, tales actos siguen ocurriendo y en algunas situaciones se han vuelto sistemáticos y generalizados.."*

La doctrina establece que existe una amenaza a la paz si hay intención, repetición sistemática, extensión y el impacto de la violencia sexual es considerable. El Consejo de Seguridad establece las condiciones de esta intervención, en la resolución 1960 (2010), entendiendo que esta violencia ha de manifestarse como una táctica de guerra o como un ataque sistemático y generalizado contra la población.

En este contexto, la mujer se ha convertido en un objetivo militar. El artículo 27 de los Convenios de Ginebra establece que "las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor …"

Como atestigua ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) y como se puso de manifiesto en el acto que tuvo lugar en Naciones Unidas el pasado 30 de octubre con motivo de los 14 años de la resolución 1325, mujeres y niños constituyen el grueso de la población de desplazados y refugiados del mundo. La resolución 1325, en sus apartados 9 a 16,

desarrolla los elementos de la protección de las mujeres en los conflictos armados; así el Consejo de Seguridad, *"9. Exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y protección de las mujeres y niñas… […] nombrando convenios, convenciones, protocolos, estatutos, etc., que deben ser respetados […] 10. Insta a todas las partes en un conflicto armado a que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia […] 11. Subraya la responsabilidad de todos los Estados de poner fin a la impunidad y […] 12. Exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten el carácter civil y humanitario de los campamento y asentamientos de refugiados".*

Es verdad que hasta las guerras de Bosnia y de Ruanda no se singulariza esta problemática de la violencia contra las mujeres en los conflictos armados. El 75%/80% de los refugiados/desplazados en el mundo son mujeres y niños. Conflictos muy actuales ratifican este hecho: Irak (mujeres kurdas especialmente), Siria, República Centroafricana, Afganistán, Ucrania…

Sin embargo, esta atención de la opinión pública internacional y la adopción de las resoluciones de Naciones Unidas no han logrado, desgraciadamente, que cese la práctica de estos delitos, ni que se pongan en marcha actuaciones que impidan la impunidad con que se llevan a cabo. Y mucho menos reparaciones para las víctimas. A la larga, poco se sabe sobre la magnitud de este problema porque muchas víctimas no sobreviven y las que lo hacen no quieren o pueden informar sobre lo vivido. La situación nos hace intuir que la mayoría de las violaciones no son denunciadas. Atacando a una mujer se humilla a toda la comunidad. En tiempos recientes, vivimos una violencia sexual organizada y orquestada con fines tácticos, para sembrar el terror y provocar desplazamientos de población, destruir comunidades enteras o eliminar una raza o etnia determinada.

Reconociendo el efecto que tiene la violencia sexual en los conflictos en el mantenimiento de la paz y la seguridad, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1820 (2008) en que se vincula explícitamente la violencia sexual como táctica de guerra con la mujer, la paz y la seguridad. La resolución 1820 (2008) refuerza la resolución 1325 (2000) y en ella se destaca que la violencia sexual en los conflictos constituye un crimen de guerra y se exige que las partes en un conflicto armado adopten de inmediato las medidas apropiadas para proteger a los civiles de todas las formas de violencia sexual, incluso mediante el adiestramiento de las tropas y la aplicación de medidas apropiadas de disciplina militar.

Como complemento de la resolución 1820 (2008), la resolución 1888 (2008) establece que en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz se incluyan disposiciones concretas para proteger a las mujeres y los niños de la violencia sexual en los conflictos armados, y se solicita al Secretario General que nombre a un representante especial para la violencia sexual en los conflictos armados (Oficina del Representante Especial del Secretario General para la violencia sexual en los conflictos).

Como seguimiento a la resolución 1960 (2010), el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2106 en 2013, que reitera que todos los Estados miembros y las entidades de las Naciones Unidas deben hacer más para implementar los mandatos anteriores y combatir la impunidad de la violencia sexual relacionada con el conflicto. La resolución 2106 también afirma la importancia de la igualdad de género y el empoderamiento político, social y económico de las mujeres en los esfuerzos para prevenir la violencia sexual en los conflictos armados y las situaciones posteriores a los conflictos.

Sin ánimo de menoscabar el valor de los compromisos establecidos por las Naciones Unidas desde el año 2000, hay que reconocer que los mecanismos establecidos están siendo totalmente deficitarios e insuficientes ya que la violencia sexual en los conflictos no ha cesado en absoluto, sino todo lo contrario. Los datos apuntan a que, en muchos escenarios de conflicto armado de los últimos catorce años, los ataques sexuales han sido y están siendo cometidos de una forma sistemática sobre una porción muy elevada de población femenina. Esta se explica por su tremenda eficacia como instrumento de terror. Las razones que explican que el fenómeno esté tan extendido son básicamente tres:

1. Como hemos señalado, es un crimen que apenas se denuncia. Es un crimen bastante invisible, difícil de cuantificar y con pocos datos fiables.
2. El efecto es devastador tanto a nivel individual y de integridad física de las mujeres como dentro de los colectivos, humillando directamente a la colectividad y no sólo a la mujer agredida.
3. Es esencial para entender la actual extensión de este fenómeno la impunidad en que vienen actuando los perpetradores de este tipo de violencia. Una especie de aceptación tácita de que la violación y otras formas de violencia sexual son algo inevitable en una guerra.

Frente a esta realidad, la escasa efectividad del desarrollo normativo vendría motivada por dos razones: de un lado, la propia naturaleza de la guerra, que crea inestabilidad; de otra, la

multitud de condicionantes y límites impuestos por la tradición, la cultura, la religión, y los variados sistemas económicos, jurídicos y políticos de los diferentes Estados.

**LA MUJER COMO AGENTE DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL**

Como ya hemos apuntado, el segundo elemento diferenciador de la resolución 1325 reafirma "*el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos*" y reconoce "*la urgente necesidad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz*". Lo importante y novedoso de esta resolución es que la noción de víctimas coexiste con el derecho de las mujeres a ser reconocidas como sujetos con voz y agenda propia, precisamente un reconocimiento como agentes activos necesarios en la toma de decisiones. Los elementos principales de esa resolución son:

• Insta a los Estados Miembros para velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos.
• Alienta al Secretario General a que ejecute su plan de acción estratégico A/49/587 en el que se pide un aumento de la participación de la mujer en los niveles de adopción de decisiones en la solución de conflictos y los procesos de paz.
• Insta al Secretario General a que nombre más mujeres representantes especiales y enviadas especiales para realizar misiones de buenos oficios en su nombre y, a ese respecto, pide a los Estados Miembros que presenten al Secretario General candidatas.
• Insta también al Secretario General a que trate de ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno.
• Expresa la voluntad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz.
• Pide al Secretario General que proporcione a los Estados Miembros directrices y material de adiestramiento sobre la protección, los derechos y las necesidades especiales de las mujeres.

La resolución 2122 (2013) hace hincapié en la rendición de cuentas sobre la aplicación de la resolución 1325 y la importancia de la participación de las mujeres en todas las fases de la prevención de conflictos, resolución y recuperación.

Podemos decir que todas las organizaciones internacionales han desarrollado la figura del asesor/a de género tanto en las misiones en el terreno como en las oficinas de las sedes en

Nueva York, Viena, Bruselas, pero todavía hay un déficit de la presencia de mujeres en puestos de decisión, a nivel alto, en todas las organizaciones internacionales. Este aspecto lo vamos a ver a continuación en cada organización internacional específica.

**NACIONES UNIDAS Y EL PAPEL DE LA MUJER EN MISIONES DE PAZ**

Las mujeres se encuentran desplegadas en todas las esferas -policía, contingentes militares y personal civil y han tenido un efecto positivo en las situaciones donde se llevan a cabo operaciones de mantenimiento de la paz, tanto en apoyo de la función de las mujeres en el proceso de consolidación de la paz como en la protección de los derechos de la mujer.

En todas las esferas del mantenimiento de la paz, el personal femenino ha demostrado que puede desempeñar las mismas funciones que sus homólogos masculinos, con el mismo nivel de eficacia y en las mismas condiciones difíciles. Es imperiosamente necesario, desde el punto de vista operativo, que se contrate a personal femenino de mantenimiento de la paz.

En 1993 las mujeres representaban el 1% del personal uniformado desplegado. En 2012, de un total de aproximadamente 125.000 cascos azules, las mujeres representan el 3% del personal militar y el 10% del personal de policía en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU. Mientras que la ONU alienta y promueve el despliegue de la mujer en cargos uniformados, la responsabilidad de la implementación es de los Estados miembros. La División de Policía de las Naciones Unidas puso en marcha la iniciativa *The Global Effort* para reclutar a más oficiales de policía femeninos en los servicios nacionales de policía y en las operaciones de la policía de la ONU en todo el mundo. El objetivo era tener un 20% de mujeres policías en 2014.

Lograr la paridad de género entre el personal de las Naciones Unidas es una prioridad para el Secretario General. En la sede de la ONU en 2012, el 48% del personal eran mujeres y el 52% hombres; la mayor disparidad se refleja en los niveles medio y superior. En las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las misiones políticas especiales, las cifras son más difíciles. Las mujeres representan sólo el 29% del personal civil de contratación internacional y el 17% del personal de contratación nacional.

Estas estadísticas se han mantenido prácticamente sin cambios durante los últimos años. Durante 2013, los departamentos de apoyo a las actividades sobre el terreno, de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de Asuntos Políticos emprendieron un proyecto llamado *Bridging the Civilian Gap in Peace Operation* para entender mejor las barreras que se tienen para atraer, retener y fomentar el personal femenino en el terreno. El informe se ha publicado y las recomendaciones se están desarrollando para su aplicación en 2014 y en el futuro. El

personal civil sobre el terreno representa el 53% de todo el personal de la Secretaría de las Naciones Unidas. Un aumento en el número de mujeres civiles en las operaciones de paz ayudará a aumentar el número de personal femenino en las Naciones Unidas en general.

Por su parte, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sigue respondiendo al llamamiento que figura en todos los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad para que se aumente el número de mujeres que participan en actividades de mantenimiento de la paz, abogando por que se despliegue un mayor número de mujeres. Sin embargo, la responsabilidad última de incorporar un mayor número de personas en actividades militares de mantenimiento de la paz recae en los países que aportan efectivos militares y policiales.

**La importancia de contar con personal femenino de mantenimiento de la paz**

Las mujeres que participan en actividades de mantenimiento de la paz actúan como modelos de comportamiento en el plano local, pues sirven de inspiración a las mujeres y las niñas en sociedades dominadas por los hombres para hacer valer sus propios derechos y participar en los procesos de paz.

La intensificación de la contratación de mujeres reviste una importancia decisiva para lo siguiente:

• Empoderar a la mujer en la comunidad anfitriona.
• Ayudar en la realización de exámenes médicos a las excombatientes.
• Ayudar a las excombatientes durante el proceso de desmovilización y reintegración a la vida civil.
• Ampliar la red de reunión de información.
• Entrevistar a las supervivientes de la violencia.
• Servir de mentoras a las mujeres cadetes en las academias militares y de policía.
• Interactuar con las mujeres en sociedades donde está prohibido que las mujeres hablen con los hombres.

El Secretario General de la ONU nombró el 12 de mayo de 2014 a la General de División Kristin Lund para dirigir la fuerza de la Misión de Mantenimiento de la Paz de la ONU en Chipre (UNFICYP); a partir de agosto se incorporó a su puesto, convirtiéndose así en la primera mujer en la historia de la ONU en alcanzar una responsabilidad como esa.

**Planes de Acción Nacionales, Indicadores y Marco Estratégico sobre Mujer, Paz y Seguridad 2011-2020**

El Marco Estratégico ha sido propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas a petición del Consejo de Seguridad y desarrolla el contenido de los indicadores. Los pilares de la estrategia que desarrollan los 26 indicadores se agrupan en cuatro:

1. La prevención de cualquier forma de violencia hacia la mujer y las niñas en situación de conflicto y posconflicto.
2. La participación igualitaria de la mujer y la igualdad de género en la promoción de la paz y la seguridad internacional.
3. La protección y promoción de los derechos de las mujeres y niñas.
4. El socorro y recuperación teniendo en cuenta sus necesidades especiales.

Los indicadores para saber la evolución de la resolución 1325 son establecidos a través de la resolución 1889 (2009). Sobre esta base se aprueba el Marco Estratégico, con el objetivo de apoyar las iniciativas nacionales y mejorar la coordinación nacional e internacional.

En el seguimiento de la aplicación de la resolución, el Consejo de Seguridad, mediante sus informes y Declaraciones de la Presidencia, reconoce los esfuerzos de los Estados y hace un llamamiento a continuar, mediante la adopción de planes nacionales de acción u otras estrategias a nivel nacional.

Hay cuarenta y seis Estados que habían adoptado un plan de acción nacional sobre la resolución 1325. A destacar son los planes de acción regionales de la OTAN, la UE, la OSCE y la UA.

España aprobó un plan de acción nacional el 31 de noviembre de 2007. En nuestro país se hacen muchos esfuerzos encaminados a hacer seguimiento del cumplimiento del mismo y muchos esfuerzos en el campo de la formación y la incorporación de más mujeres en operaciones y misiones en el terreno, aunque sigue existiendo un déficit de mujeres en puestos de decisión y de alto nivel. También se crea un grupo de trabajo y el Observatorio Militar para la Igualdad, ambos muy activos en la implementación y seguimiento de las actividades propuestas con respecto al plan de acción y a las resoluciones del Consejo de Seguridad en temas de Mujer, Paz y Seguridad.

En el Informe del Secretario General de septiembre de 2014 relativo a la resolución 1325 se menciona que este ámbito de Mujer, Paz y Seguridad sigue padeciendo una seria falta de financiación. Hace una sinopsis del progreso de los indicadores en este tema

El Secretario General, en su informe, anima "*a todos los agentes a que, en consonancia con la resolución 2122 (2013), aumenten las inversiones en la creación de capacidades de las organizaciones de mujeres y las redes de la sociedad civil local que trabajan en entornos de conflicto y posteriores a conflictos, así como en medios no violentos de resolver las tensiones y hacer frente a sus causas profundas*".

**LA UE Y EL APOYO A LA RESOLUCION 1325**

En el año 2008, Javier Solana, Alto Representante de la Política Europea y de Seguridad Común (PESC), ya pone en valor y llama la atención que las mujeres no son sólo víctimas de la guerra sino que también deberían tener un papel activo en el mantenimiento de la paz; propone que la UE desarrolle cierto liderazgo a través del instrumento de gestión de crisis y las misiones en el terreno. La primera misión de la UE en el terreno se había puesto en marcha en el año 2003.

Los diferentes hitos de la UE sobre esta cuestión de Mujer, Paz y Seguridad a partir de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las otras resoluciones aprobadas en desarrollo de la misma son:

• Adopción de la Estrategia Europea de Seguridad 2003.
• Conclusiones del Consejo, de 13 de noviembre de 2006, sobre el fomento de la igualdad entre los sexos y de la integración de la igualdad entre los sexos en la gestión de crisis.
• Documento del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, titulado «Aplicación de la RCSNU 1325, reforzada por la RCSNU 1820, en el contexto de la PESD».
• Conclusiones del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, para combatir la violencia contra las mujeres, en particular en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y toda forma de discriminación hacia ellas.
•*Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security* (planteamiento global o Enfoque Integral para la aplicación en la UE de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1325 y 1820 sobre la mujer, la paz y la seguridad), de 8 de diciembre de 2008.
• Documento de trabajo de la Comisión dirigido a la consecución de un Plan de Acción de la UE sobre igualdad de género y capacitación de las mujeres en la acción exterior de la UE.

La UE, en repetidas ocasiones y con diferentes motivos, recuerda su compromiso en la protección de los derechos de las mujeres ante situaciones de conflictos armados y la promoción del papel de la mujer en procesos de construcción posconflicto. Como prueba de este compromiso, la UE convertirá la resolución 1325 de las Naciones Unidas en una guía de aplicación en todas las misiones civiles y militares que desarrollará desde el año 2003. Elabora varios documentos al respecto, sobre normas de conducta aplicables a todo el personal que participa en las misiones, sobre la implementación de la propia resolución 1325 y sobre la incorporación transversal de las cuestiones de género en el planteamiento y conducción de las operaciones PESD. La UE centra sus esfuerzos en una visión holística sobre los estrechos vínculos existentes entre paz, seguridad, desarrollo e igualdad de género. También desarrolla todo el campo de la formación e incluye los aspectos de género en los manuales de las misiones. En este aspecto, desarrolla las siguientes medidas prácticas:

• Aumentar la representación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones.
• Incrementar el dialogo.
• Proteger a las mujeres y a las niñas que sufren los conflictos.
• Incorporar la perspectiva de género en las operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).
• Garantizar la formación sobre las cuestiones de mujer, paz y seguridad.
• Fomentar la cooperación e intercambio de información y buenas prácticas entre los Estados miembros y con organizaciones internacionales. La UE establece un grupo de trabajo al respecto.
• Promover los asuntos de género.

Aun así, todavía queda mucho por hacer en el campo de la capacitación del personal en asuntos de género y su interacción con las poblaciones locales. Si bien hemos de reconocer que en el campo en el que la UE ha trabajado más y ha avanzado más es en el de la formación y capacitación de su personal en asuntos de género.

La UE también aprueba unos indicadores para medir el progreso de sus esfuerzos en las diferentes áreas temáticas en los que se fundamenta la resolución 1325 y desarrolla un informe bianual al respecto.

En marzo de 2013 la Alta Representante de Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, Catherine Ashton, reclamaba la necesidad de aunar fuerzas para "acelerar" los progresos para avanzar en la igualdad de género, pero también para garantizar la paz y la prosperidad igualitaria. Lamentando que la violencia contra las mujeres y niñas sea un fenómeno que

traspasa todas las fronteras y afecta a "todas" las generaciones, nacionalidades y comunidades , expresa, sin embargo, que el problema sigue "escondido" y el nivel de procesados e inculpados por estos crímenes sigue siendo muy bajo. "Esta tendencia debe revertirse". "La UE trabajará sin descanso para lograr un amplio acuerdo sobre las conclusiones contra todas las formas de violencia contra la mujer". Según Ashton, en la última década la UE ha destinado 80 millones de euros a más de 100 proyectos contra la violencia hacia las mujeres y niñas.

La UE se halla plenamente comprometida en acelerar la implementación de la resolución 1325, aunque hay muchas asignaturas pendientes; entre ellas, que los países miembros adopten Planes de Acción Nacionales como establece las Naciones Unidas, siendo la mayoría de los países que han aprobado planes nacionales Europeos, (20 de los 46); que la UE tenga mayor número de mujeres como Representantes Especiales (no hay ninguna); como Jefes de Misión UE (no hay ninguna); y en puestos de alto nivel en el Servicio de Acción Exterior (como se puede ver en la tabla siguiente, sólo el 19% son mujeres, un porcentaje muy bajo).

| ***EEAS Señor Management*** *Positions* | *Male* | *Female* | Total |
|---|---|---|---|
| *HR/VP* | 0 | 1 | 1 |
| *Board of directors* | 3 | 1 | 4 |
| *Managing Directors* | 7 | 1 | 8 |
| *Directors (regional and thematic)* | 17 | 3 | 20 |
| *Head of Crisis Management bodies* | 3 | 0 | 3 |
| *Heads of CSDP missions* | 18 | 0 | 18 |
| *EU Special Representatives* | 8 | 0 | 8 |
| *Heads of EU Delegations* | 106 | 32 | 138 |
| *Total* | **162** | **38** | **200** |
| *Percentage* | **81%** | **19%** | **100%** |

Ahora, cuando se cumplen catorce años de la resolución 1325, hay que indicar las áreas que necesitan desarrollarse más dentro de la UE, como son:

• Traducir los compromisos de alto nivel de la UE en Mujer, Paz y Seguridad en objetivos medibles.

• Fortalecer el Grupo de Trabajo de la UE de Mujer, Paz y Seguridad.

• Asegurar que los Estados miembros participen plenamente y den apoyo a la política de la UE de Mujer, Paz y Seguridad.

• Garantizar la participación significativa y estructurada de la sociedad civil organizada, incluyendo los grupos de mujeres de los países afectados por conflictos, en las políticas y la programación de la paz y seguridad de la UE.
• Mejorar el equilibrio de género en los niveles superiores y de toma de decisiones en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).
• Desarrollar los conocimientos de género e incorporar expertos en el SEAE.
• Impulsar la práctica de Delegaciones de la UE y los embajadores de la UE en terceros países en Mujer, Paz y Seguridad.
• Mejorar la cooperación entre el SEAE y la Comisión Europea sobre Mujer, Paz y Seguridad
• Integrar plenamente la cuestión de género en la planificación, realización y revisión de las misiones de la PCSD.

La UE suspende claramente al incorporar a las mujeres en los procesos de gestión de crisis a alto nivel, aunque sí incorpora los asesores de género a todas las misiones en el terreno. Por otra parte, y como ya hemos indicado, mucho queda por hacer para acabar con la impunidad de los perpetradores de la violencia sexual en los conflictos armados y para acabar con esta. El Enfoque Integral aprobado en 2008, al igual que la mayoría de los Planes de Acción Nacionales, carece a veces de los elementos clave que ayudan a asegurar la aplicación de la resolución 1325, tales como un calendario claro y recursos específicos. En general se presta mayor atención al progreso de los procesos, que a cambiar la situación de las mujeres en las zonas afectadas por los conflictos.

La UE, en la nota informativa sobre "*Proyecto de Apoyo en la Mediación del Servicio de Acción Exterior, sobre la Participación de la Mujer y el Género"* de noviembre de 2012, reconoce que las mujeres son sistemáticamente y de forma significativa ignoradas en los procesos de negociación, mediación y diálogo.

La UE tiene mucha documentación pertinente, ha desarrollado indicadores que se utilizan por parte del personal y los asesores de género sobre el terreno, pero la principal carencia de la UE son los recursos de personal en Bruselas. Para desarrollar una política correcta en este campo, es necesario contar con más recursos humanos y financieros.

**LA OTAN: LA MUJER, LA PAZ Y LA SEGURIDAD**

La OTAN y sus socios se han comprometido a eliminar las barreras para la participación de la mujer en la prevención, gestión y resolución de conflictos y en la consolidación de la paz, y a reducir el riesgo de la violencia de género relacionada con el conflicto. Para lograr estos

objetivos, la OTAN y sus socios trabajan con otras organizaciones internacionales, en particular, las Naciones Unidas y la sociedad civil.

Según las Naciones Unidas, antes de la Segunda Guerra Mundial, el 90 por ciento de las víctimas en los conflictos eran combatientes. Hoy en día, la mayoría de las víctimas son civiles, especialmente mujeres y niños. La continua falta de representación de las mujeres en los procesos de paz, la falta de mecanismos institucionales para proteger a las mujeres y el uso generalizado de la violencia sexual relacionada con el conflicto y la violencia de género como una táctica de guerra, siguen siendo los principales impedimentos para la construcción de una paz sostenible.

La OTAN desarrolla varios elementos, políticas e instrumentos en las cuestiones de mujer, paz y seguridad. El *Committee on Women in NATO Forces* (CWNF creado en 1976) impulsó y lideró estas políticas y desarrolló en 2007 el *CWNF Guidance for NATO Gender mainstreaming*. Este documento contribuye al enfoque general de género de las operaciones militares de la OTAN y desarrolla tres áreas: el planeamiento operacional; la formación y la evaluación. Por otra parte, los Aliados de la OTAN y los socios de la Asociación para la Paz a través del Consejo de Asociación Euro-Atlántico (EAPC) respondieron a la resolución 1325 mediante la adopción de su primera política en el año 2007 "*Implementing UNSCR 1325 on Women, Peace and Security*". Esta política es revisada cada dos años.

El CWNF cambia su denominación en 2009, así nace el Comité de la OTAN sobre Perspectiva de Género.

En el décimo aniversario de la resolución 1325 en el año 2010, en la Cumbre de Lisboa, los líderes de la OTAN aprobaron un plan de acción para la aplicación de la resolución 1325 y las resoluciones conexas en las operaciones dirigidas por la OTAN. Este documento fue reemplazado en junio de 2014 por un plan de acción global destinado a la implementación de la política más reciente sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad.

También se nombró a Marriët Schuurman como Representante Especial del Secretario General de la OTAN para la Mujer, la Paz y la Seguridad. La Representante Especial ayuda a reforzar y promover la aplicación de la resolución 1325 y las resoluciones conexas, el apoyo a la Alianza para continuar avanzando en los temas de las mujeres, la paz y la agenda de seguridad. Se propone también incorporar a un mayor número de mujeres en las filas políticas y militares, así como a mejorar la cooperación con los países socios y otras organizaciones internacionales,

incluidas las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y Cooperación operación en Europa (OSCE), la Unión Europea (UE) y la Unión Africana (UA).

**Política Global de la OTAN**

La política se basa en los pilares fundamentales de la resolución 1325: la participación de las mujeres en la prevención, gestión y resolución de conflictos y en la consolidación de la paz; la protección de los derechos de mujeres y niñas y la prevención de la violencia sexual por motivos de género relacionada con los conflictos. La política se basa en los recursos tanto internos como externos de la OTAN para su implementación.

La política tiene como objetivo asegurar que la perspectiva de género se integre en las políticas, las actividades y los esfuerzos de prevención y resolución de conflictos. De conformidad con el Concepto Estratégico de la OTAN, esto se incorporará a las tareas fundamentales y esenciales, y, por lo tanto, la política se centra sobre todo en la seguridad cooperativa, la gestión de crisis y las operaciones y misiones dirigidas por la OTAN, y las contribuciones a las mismas de los nacionales.

Otros aspectos transversales, como las políticas de recursos humanos, la formación y la diplomacia pública, juegan un papel importante en la mejora de la implementación de esta política dentro de la Alianza.

Aunque la Alianza no tiene influencia alguna sobre las medidas o políticas tomadas a nivel nacional, se requiere que el personal desplegado en operaciones dirigidas por la OTAN, misiones y aquel que sirve dentro de las estructuras de la OTAN esté debidamente capacitado y cumpla con los estándares requeridos de comportamiento en cuestiones de género. Varios países han iniciado una formación y capacitación en materia de género y aumentado la conciencia general sobre la resolución 1325 y las resoluciones conexas previamente al despliegue de sus fuerzas nacionales.

Las mujeres, la paz y los problemas de seguridad también se plantean regularmente en las conversaciones de personal entre la OTAN y la ONU, la OSCE, la UE, así como la Unión Africana.

**La perspectiva de género en las operaciones**

La Alianza ha nombrado asesores de género en los Comandos Estratégicos -ACO y Mando Aliado de Transformación-, así como en Afganistán y Kosovo. Éstos asesoran a los

comandantes sobre la mejor manera de llevar a cabo las operaciones con el fin de limitar su impacto en las mujeres y las niñas.

Además de tener más personal femenino sobre el terreno, estas medidas han tenido un efecto positivo sobre la aplicación de la resolución 1325 en el teatro de las operaciones. Por ejemplo, en Afganistán, las mujeres soldados son capaces de conectar mejor con los miembros femeninos de la población. Los asesores de género también han tratado de promover la conciencia pública y garantizar que la perspectiva de género se incorpore en los documentos de planificación operativa a lo largo de la cadena de mando, así como en los documentos que describen la asociación actual y el futuro de la OTAN en Afganistán.

Además, el próximo Ejercicio de Gestión de Crisis de la OTAN previsto para el 2015 incluirá, por primera vez en la historia, una perspectiva de género como uno de sus objetivos. Estos ejercicios anuales se han diseñado para poner en práctica los procedimientos de gestión de crisis de la Alianza en el nivel político estratégico, e involucrar a personal civil y militar en las capitales aliadas, en la sede de la OTAN, y en ambos Comandos Estratégicos.

**Plan de Acción de la OTAN**

El primer Plan de Acción de la OTAN para incorporar la resolución 1325 y las resoluciones conexas en las operaciones dirigidas por la OTAN y misiones fue aprobado en la Cumbre de Lisboa en noviembre de 2010 con motivo del décimo aniversario de la resolución 1325.

Tras la adopción de la política revisada de la OTAN en abril de 2014, un nuevo plan de acción global para apoyar la aplicación de la resolución 1325 y las resoluciones conexas fue aprobado en junio de 2014. Se estructura en 14 resultados y diversas acciones, cuya responsabilidad para ser implementados es compartida entre el personal internacional, las autoridades militares de la OTAN y las autoridades nacionales pertinentes. Este Plan de Acción comprende un período de dos años y por lo tanto será revisado en junio de 2016.

**La implementación de la resolución 1325 y las resoluciones conexas**

En la Cumbre de Gales de septiembre de 2014 se adoptó un informe de situación sobre la aplicación de la política de la OTAN y el Plan de Acción.

Los mecanismos a disposición de la OTAN para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas son:

• La Representante Especial del Secretario General de Mujer, Paz y Seguridad. Posición creada en el año 2012, a raíz de una oferta hecha por el Gobierno de Noruega; el puesto se hizo permanente a partir de septiembre de 2014.

• Un grupo de trabajo que reúne a personal civil y militar.

• Oficina de género (Oficina de la OTAN sobre Perspectivas de Género) y comité asesor de expertos (Comité de la OTAN sobre Perspectivas de Género) en el lado militar, encargado de promover la incorporación de la perspectiva de género.

• Grupo de trabajo liderado por ACO (*Allied Command Operations*) para evaluar los medios para incorporar además la resolución 1325 y las resoluciones conexas en la planificación y ejecución de las operaciones.

• Asesores de género desplegados en los diferentes niveles de la estructura de mando militar de la OTAN, entre ellos la sede operativa.

• Comités ad hoc que desarrollan y revisan la política específica y general.

**Cifras OTAN**

En la actualidad, 1.178 personas trabajan en la OTAN de las cuales 37.2% son mujeres. El personal femenino representa el 31% del personal de categoría A y el 22,5% de la alta dirección en la OTAN. De los funcionarios civiles en el Secretariado Internacional, el 43,9% son mujeres. Para llegar a estas cifras, en el año 2003 se creó dentro del Secretariado Internacional de la OTAN un Grupo de Trabajo con el objetivo de favorecer el equilibrio de género entre el personal civil y militar.

Queda claro para la OTAN que las mujeres militares no sólo pueden ser "soldados entre soldados", sino que además su tarea es indispensable para lograr la confianza necesaria de la población local en el desarrollo de la misión.

La OTAN se ha comprometido plenamente con los objetivos de las Naciones Unidas en la promoción de la cuestión de género en todos los ámbitos que afectan la vida de la Organización, especialmente en la prevención y gestión de crisis y la consolidación de la paz. Este compromiso ha desarrollado y adoptado medidas concretas para apoyar a las mujeres y los niños que sufren situaciones de violencia en los conflictos. Entre estas medidas destaca el desarrollo de instrumentos y asesores de género que trabajan en las misiones lideradas por la Alianza. Este es un camino que no ha hecho más que empezar y queda mucho por hacer, tanto en la cuestión de aumentar el número de mujeres miembros de las Fuerzas Armadas en los países aliados, como, aún más apremiante, conseguir disminuir y eliminar las víctimas mujeres en los conflictos actuales.

**LA OSCE: SU COMPROMISO CON LA RESOLUCIÓN 1325**

La OSCE, desde 1999 y su Carta de Seguridad Europea consensuada en Estambul, establece la necesidad de tener en cuenta la igualdad entre hombres y mujeres para conseguir que la región sea más pacífica y próspera. La cuestión de género en la OSCE actual está incluida en sus tres dimensiones o cestas: los derechos humanos, la político/militar y la económica-medioambiental. La OSCE se compromete con la resolución 1325 en la necesidad de prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y destaca el importante papel de las mujeres en la prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación post conflicto. La OSCE reconoce que se encuentra bien posicionada en la promoción de la igualdad de género, pero que aún queda mucho camino por recorrer en los dos elementos que contempla la resolución 1325.

La OSCE cuenta actualmente con asesores de género en todas y cada operación sobre el terreno.

La Asesora de la OSCE sobre Cuestiones de Género, la Embajadora Miroslava Beham, asistió al debate del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad el 28 de octubre de 2014, en el que presentó un resumen de las actividades de la OSCE con respecto a la resolución 1325, que incluyen el apoyo a los Estados participantes en la aplicación de la resolución a través de planes de acción nacionales, o el apoyo a la mediación en las cuestiones de género en los conflictos.

Según la Embajadora, "*Las organizaciones regionales, como la OSCE, desempeñan un papel fundamental en la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y las resoluciones posteriores sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, la OSCE se ofrece como un marco para el intercambio de mejores prácticas, así como una propuesta de posibles soluciones para superar los desafíos que se han probado en la región ". "La OSCE está especialmente bien situada en este sentido, ya que es la organización de seguridad regional más grande del mundo, con experiencia práctica de la creación de estructuras inclusivas para los esfuerzos de paz sostenible, resolución de conflictos y mediación, así como la reconstrucción después de los conflictos."*

La OSCE y diversas estructuras de las Naciones Unidas trabajan en estrecha colaboración en el intercambio de información y mejores prácticas que pueden ayudar a mejorar la aplicación de las resoluciones de mujeres, paz y la agenda de seguridad.

La Sección de Género de la OSCE ha publicado un estudio sobre los Planes Nacionales de Acción en la región OSCE. Este estudio se puso en marcha con el fin de abordar las cuestiones

relacionadas con el cumplimiento de los compromisos de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, especialmente la resolución 1325. Contiene un análisis de 27 planes de acción nacionales sobre la aplicación de la resolución 1325 en la región. El objetivo del estudio es proporcionar herramientas tangibles para la acción, para la revisión o desarrollo de tales planes. En él se destacan los desafíos y las acciones comunes de buenas prácticas de la región de la OSCE. Los ejemplos presentados en el documento aspiran también a ofrecer puntos para una cooperación más estrecha con la sociedad civil en la implementación de las resoluciones de Mujer, Paz y la Agenda de Seguridad, por ejemplo, a través de formación con los profesionales.

**Cifras OSCE**

La OSCE cuenta con un personal de 2430. Las mujeres representan el 46% de la fuerza laboral total según datos de 2013. En comparación con el período anterior, el número de mujeres se mantuvo igual. Las mujeres siguen infrarrepresentadas en puestos de alta dirección (34% en 2013) en comparación con su representación en el servicio general y el sector profesional del personal (46% y 48% respectivamente).

En cuanto al equilibrio de género dentro de los Jefes de Misión y Jefaturas de las Institucione, 8 mujeres han dirigido las operaciones de terreno de la OSCE desde su creación, en contraste con los más de 110 hombres. En la Secretaría y las Instituciones el número de mujeres que ocupan puestos de dirección es de 14 de un total de 38 puestos (OSCE *Gender Balance Report*, Junio 2014).

**CONCLUSIÓN**

Los conflictos tienen consecuencias devastadoras para las mujeres. A menudo las mujeres tienen a su disposición menos recursos para protegerse, y con frecuencia representan, junto con sus hijas e hijos, la mayor parte de las poblaciones desplazadas y de refugiados. En las guerras se utilizan tácticas específicamente dirigidas contra ellas, como la violencia sexual.

Pese a que han existido mujeres capaces de liderar movimientos de paz e impulsar la recuperación de las comunidades después de un conflicto, casi nunca están presentes en las negociaciones de paz. Su exclusión de las labores de reconstrucción limita su acceso a las oportunidades de recuperación, de obtener justicia por las violaciones de sus derechos y de participar en las reformas de las leyes y de las instituciones públicas.

La comunidad internacional ha reconocido que la participación de las mujeres es esencial para lograr una paz duradera. Las mujeres han demostrado ser agentes de cambio, y es crucial que tengan la oportunidad de poder trabajar aún más en pos de este objetivo.

En el año 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1325 sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad, que claramente supuso un hito histórico. Las Naciones Unidas, la UE, la OTAN, la OSCE y otras organizaciones globales, regionales, gubernamentales y no gubernamentales desarrollan su actividad en todo el mundo con el fin de estimular la participación de las mujeres e influir en los procesos de adopción de decisiones para prevenir y resolver los conflictos.

A partir de la aprobación de las resoluciones, las organizaciones internacionales, regionales y los Estados apoyan los compromisos de las mujeres en todos los aspectos de la consolidación de la paz de cara a la construcción de sociedades más inclusivas e igualitarias, capaces de terminar con la discriminación de género y resolver los conflictos sin recurrir a la violencia. Existen programas que impulsan la creación de coaliciones de paz entre mujeres y las preparan para involucrarse en los procesos de paz. También para detectar y poner fin a la violencia sexual asociada a las situaciones de conflicto. Además, se adoptan iniciativas dirigidas a apoyar a las instituciones judiciales y de seguridad que protejan a las mujeres y las niñas de la violencia y la discriminación, y a los servicios públicos para que ofrezcan una respuesta integral a las necesidades de las mujeres; pero estamos muy lejos de conseguir mínimamente alcanzar los objetivos establecidos por la resoluciones de las Naciones Unidas. La propia resolución 2122 (octubre 2013) reconoce la necesidad de que la resolución 1325 se aplique sistemáticamente en su propia labor y se propone prestar más atención al liderazgo y la participación de las mujeres en la solución de conflictos. Reconoce, igualmente, que sigue siendo necesario aumentar la participación de las mujeres.

Como bien dice el Secretario General de la ONU en su Informe sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad de septiembre de 2014, S/2014/693, el reto se presenta a nivel de aplicación y consiste también en lograr que el progreso sea sostenido. Los compromisos de atender a las necesidades de las mujeres y asegurar su protección y participación en la prevención y la resolución de conflictos y la consolidación de la paz, se están poniendo a prueba en entornos como Irak, la República Árabe de Siria, la República Centroafricana y Sudán del Sur.

La resolución 1325 y las otras resoluciones aprobadas a partir de ella son ambiciosas y tienen un alcance muy amplio. Sin embargo, puede que ofrezcan pocas orientaciones en cuanto a qué pasos deben seguir los agentes llamados a aplicarlas. Por esta razón y otras, como la falta de

voluntad política y la ausencia de mecanismos claros y eficaces de rendición de cuentas, la aplicación práctica de la resolución 1325 sigue siendo un gran desafío.

Por otra parte, y a pesar de los catorce años transcurridos, las constantes denuncias de violencia sexual en zonas afectadas por conflictos y la falta o escasez de mujeres en las negociaciones de paz y toma de decisiones post conflicto demuestran que todavía hay grandes lagunas en el logro de los objetivos de la resolución 1325 y las que la desarrollan.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

CARACUEL RAYA, M.A.: "La aplicación de la resolución 1325 en las Organizaciones de Seguridad y Defensa Europeas*", Security and Defense Studies Review*, (11)2010, Otoño-Invierno, 65-80.

Committee on Women in the NATO Forces: www.nato.int/issues/women_nato/index.html

DÍEZ JORGE M. E y SÁNCHEZ ROMERO M.: *Género y Paz*, Barcelona: Ed. Icaria, 1ª Ed. 2010.

IEEE, Cuadernos de Estrategia, 157: *El Papel de la mujer y el género en los conflictos*, Universidad de Granada/MADOC, Ministerio de Defensa, 2012.

ROBLES, M. y GARCÍA, F.: *Enfoque Integral de las perspectivas de género en operaciones*, Universidad de Granada/MADOC, Granada, 2013.

www.un.org/en/peacekeeping/issues/women

www.unwomen.org/es/what-we-do/peace-and-security

www.consilium.europa.eu

http://ec.europa.eu

www.europarl.europa.eu/committees/droi_home_en.htm;

www.osce.org

www.eplo.org/gender-peace-and-security

www.peacewomen.org/

www.womenpeacesecurity.org/

http://www.gnwp.org/

# PANEL III: SEGURIDAD PÚBLICA

**Coordinado por Dr. Javier Gil Pérez**

## SÍNTESIS DE CONTENIDOS

El panel sobre seguridad pública disfrutó de las ponencias de cuatro profesionales del mundo académico, empresarial y de las Fuerzas de Seguridad con amplio bagaje en el ámbito de la seguridad en el ámbito público.

Dicho panel fue presentado por D. Alfredo Crespo y moderado por el Dr. Javier Gil, profesor del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

En síntesis, el contenido de las ponencias presentadas fue el siguiente: respecto a D. Luis Montero Portugal, Coordinador de Grupo, Gerencia de Inteligencia y Homeland Security de la Dirección de Defensa y Seguridad, ISDEFE, su ponencia se tituló "Los sistemas de información y comunicaciones para la seguridad". Dentro de ella destacaron tres ideas principales. En primer lugar el rol de ISDEFE como organismo de propuesta, obtención e implantación de Sistemas TIC para su uso conjunto o compartido por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En segundo lugar se destacó que el objetivo primordial de los Sistemas de Información es permitir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercer su función de salvaguarda de los derechos, libertades y seguridad de los ciudadanos de una forma más eficiente y eficaz.

Por último y a modo de ejemplo del papel de ISDEFE y de los servicios que presta a los Cuerpos de Seguridad, se explicó el funcionamiento y evolución del Sistema de Paso Automatizado de Fronteras (ABC System), cada vez más utilizado en puertos y aeropuertos españoles y que supone un importante éxito para nuestra gestión en la seguridad pública.

Respecto a D. Emilio Prieto Andrés, Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) y miembro del Consejo de Honor de ADESyD, el título de su ponencia fue "La Policía Nacional: retos y desafíos".

De su ponencia emergieron dos conclusiones relevantes: en primer lugar, el rol importante y creciente del Cuerpo Nacional de Policía en la seguridad de España. Dicha importancia se nota en su implantación por buena parte del territorio español, básicamente el ámbito urbano.

Y en segundo término, y sobre todo como elemento clave de su ponencia, el carácter cambiante y evolutivo de las amenazas que se ciernen sobre España. Hecho que constituye un gran reto para el Cuerpo Nacional de Policía, ya que implica una adaptación continua.

Respecto al Tcol. DEM Manuel López Silvelo, Estado Mayor del Mando de Operaciones de la Guardia Civil, su ponencia se tituló "El papel de la Guardia Civil dentro del Sistema Nacional de la Seguridad Pública". En ella se destacaron dos aspectos vitales. En primer lugar la importancia de la Guardia civil como elemento primordial para la seguridad del Estado. Ello se refleja en su presencia por buena parte del territorio nacional, sobre todo en el ámbito rural, donde la Guardia Civil es el principal elemento del Estado.

En segundo término, se destacaron las amenazas que presenta España y sobre todo su carácter incierto y cada vez más internacional.

Por último y respecto al Dr. Guillem Colom, Director de Thiber (*The Cyber Security Think Tank*), su ponencia se tituló "Las redes sociales virtuales y la seguridad". De su ponencia emergieron dos ideas principales. El rol creciente de las redes sociales como elemento de seguridad e inseguridad. Y en segundo término el desarrollo vertiginoso de las mismas, que está permitiendo que se aumente de una manera vertiginosa el número de delitos relacionados con ello y al mismo tiempo que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pueden hacer uso de ellas para sus funciones. Concluyó el Dr. Colom destacando el nivel medio de nuestro país en el ámbito cibernético, situación que debe potenciarse.

## EGLos SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES PARA LA SEGURIDAD

**Luis Montero Portugal**

### NOTA BIOGRÁFICA

Es Ingeniero de Telecomunicación por la Universidad de Vigo, y máster oficial en Administración de los Sistemas de Seguridad y Defensa por la Universidad Rey Juan Carlos. Se incorpora a ISDEFE en el año 2001, participando desde entonces en proyectos, como el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) para la Dirección General de la Guardia Civil, el Sistema Conjunto de Guerra Electrónica SANTIAGO para el Estado Mayor de la Defensa o el apoyo a los Sistemas CIS en el Cuartel General del Ejército de Tierra.

Actualmente es coordinador de grupo en la Gerencia de Inteligencia y Homeland Security de la Dirección de Defensa y Seguridad de ISDEFE, prestando asistencia técnica al Ministerio del Interior.

**INTRODUCCIÓN**

La empresa Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE) es una sociedad mercantil de titularidad pública creada en septiembre de 1985, que ofrece servicios de consultoría, asistencia técnica y proyectos llave en mano tanto a la Administración Pública española como a organismos públicos internacionales.

Es, por tanto, medio propio de la Administración General del Estado, perteneciendo a la estructura del Ministerio de Defensa de España, dependiendo de la Secretaría de Estado de Defensa y siendo su presidente el Secretario de Estado.

ISDEFE aporta a sus clientes capacidades en áreas de interés tecnológico y estratégico en los siguientes sectores de conocimiento: Defensa y Seguridad, Aeroespacial, Transporte, Administraciones Públicas, Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), Energía, Gestión de la operación y mantenimiento de las Estaciones Espaciales de NASA, ESA e INTA en España.

A fecha de noviembre de 2014 cuenta con una plantilla aproximada de 1.600 personas, siendo la cartera de clientes muy amplia y dando servicio a la práctica totalidad de los ministerios a nivel nacional, comunidades autónomas, ayuntamientos, organismos como ADIF, AENA, o AESA y a nivel internacional a entidades como la EDA, la Unión Europea, FRONTEX, OTAN, NASA, ESA, etc.

Desde el año 2009, ISDEFE presta asistencia a la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad (SGSICS), dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, en la propuesta, obtención e implantación de Sistemas de Información y comunicaciones para su uso conjunto o compartido por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE).

Las actividades que viene desarrollando ISDEFE en este ámbito son: definición de Sistemas (captura de requisitos de usuarios, estudios de viabilidad, prospección tecnológica, apoyo a la elaboración de pliegos de bases), apoyo a la licitación (elaboración de informes de evaluación de ofertas, ejecución de pruebas de campo), seguimiento de la implantación del sistema (control del proyecto e hitos, validación de entregables, pruebas de aceptación), seguimiento de la Fase Operativa del sistema (control de incidencias e indicadores, auditorías del sistema).

El objetivo primordial de estos sistemas de información y comunicaciones es el de contribuir a que las FCSE puedan ejercer su función de salvaguarda de los derechos, libertades y seguridad de los ciudadanos de una forma más eficiente y eficaz.

Este objetivo se logrará a través de la actuación sobre distintas áreas, tales como: investigación e inteligencia, intercambio de datos, cooperación internacional, control de fronteras, reacción ante situaciones de emergencia, protección de colectivos vulnerables, etc.

Es decir, la seguridad contempla diversos ámbitos de actuación para los cuales se cuenta con distintos sistemas de información y comunicaciones como herramienta de apoyo.

Los usuarios principales de estos sistemas son el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, pero también otros organismos relacionados con la seguridad como: Policías autonómicas, Unidad Militar de Emergencias, Centro Nacional de Infraestructuras Críticas, Protección Civil, Dirección General de Tráfico, EUROPOL, Unión Europea, etc., y un nuevo actor, que es el propio ciudadano, que accede y utiliza directamente alguno de los sistemas de información para la seguridad, pasando a formar parte activa de su funcionamiento.

Existe un extenso catálogo de sistemas responsabilidad de la SGSICS, entre los que cabe mencionar, como ejemplo:

• Sistema de Información Schengen (SIS), donde las autoridades a nivel europeo pueden registrar información relativa a personas y objetos buscados.

• Aplicaciones para dar cumplimiento al Tratado de Prüm, por el cual se realiza el intercambio entre los países europeos de datos de patrones de ADN, huellas y vehículos.

• Sistema de Radiocomunicaciones Digitales de Emergencias del Estado, utilizado por multitud de organismos relacionados con la seguridad.

• Bases de Datos compartidas por las FCSE, en las que los distintos Cuerpos pueden registrar y consultar datos de patrones de ADN, huellas, balística, etc.

• Aplicaciones para el intercambio de información entre organismos, como requisitorias con Justicia, antecedentes policiales, operaciones antiterroristas, drogas y terrorismo.

• Sistemas de control de fronteras, como el de Información Avanzada de Pasajeros (APIS), en el que, esencialmente, las listas de los pasajeros de un vuelo o compañía naviera se reciben de forma anticipada en el destino, donde se pueden comprobar sus datos y realizar una detención

en caso de ser procedente, o el Sistema Automatizado de Control de Fronteras (ABC System), que se describirá con detalle más adelante.

• Finalmente, un conjunto de sistemas orientados a la protección de colectivos vulnerables y a las alertas de seguridad por parte de los ciudadanos. Estos sistemas se centran en prevenir y dar respuesta a los nuevos tipos de delincuencia y delitos, y a las nuevas necesidades de la sociedad. Algunos ejemplos son: Sistema Integral de Violencia de Género, el Sistema de Alerta por menor desaparecido o ALERTCOPS, que es una APP para dispositivos móviles que permite, de una forma sencilla e intuitiva, enviar alertas geolocalizadas a los cuerpos policiales, siendo uno de los ejemplos de sistemas a los que los propios ciudadanos acceden y toman un papel más activo y participativo en las labores de seguridad ciudadana, creándose canales de comunicación bidireccionales, no sólo desde los Cuerpos al Ciudadano, sino también a la inversa.

**SISTEMA DE CONTROL AUTOMATIZADO DE FRONTERAS (AUTOMATED BORDER CONTROL, ABC SYSTEM)**

El objetivo del sistema ABC es mejorar el proceso tradicional de cruce de frontera de pasajeros procedentes y con destino a países no incluidos en el espacio Schengen, modificando el actual paradigma en el que los procesos de verificación de documentación e identidad del pasajero se producen de manera manual por la Policía de Fronteras. Por otro, modelo en el que es el propio viajero el que realiza por sí mismo esos controles, permitiéndole por una puerta automática cruzar la frontera en caso que todas las comprobaciones se hayan realizado con éxito.

Por tanto, el ciudadano pasa de ser un sujeto pasivo, sometido a controles, a participar de forma activa en el proceso de seguridad. Eso permite que los agentes se centren únicamente en los casos de mayor relevancia policial, proporcionando beneficios, tales como: racionalización del trabajo de los oficiales de fronteras, reducción/contención de costes, disminución de las colas y tiempos de espera y la mejora del flujo de pasajeros.

En definitiva, no se trata de sustituir en ningún caso la labor de las FCSE, sino de complementar su trabajo, asumiendo de forma automatizada las labores más rutinarias y permitirles centrarse en aquellos casos que requieren una mayor dedicación.

A día de hoy, el sistema puede ser utilizado por ciudadanos de la UE, más Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein, mayores de 18 años, poseedores de pasaporte electrónico o DNI electrónico.

Los tres elementos básicos del sistema, son los siguientes:

• Módulo de Identificación: constituye el principal punto de interacción entre el viajero y el sistema e integra todas las funcionalidades necesarias para su correcta verificación. Permite las siguientes funcionalidades:

Verificación de documentos de viaje, para lo cual está dotado de un verificador de pasaportes electrónicos y un lector de DNI electrónico.

Verificación biométrica del viajero, para lo cual cuenta con una unidad de captura facial, y un lector de huella dactilar.

Guiado del pasajero, a través de una pantalla dónde se muestran las instrucciones del proceso.

• Módulos de Control de Acceso: aseguran que únicamente cruzan la frontera aquellos viajeros que han completado con éxito su proceso de verificación en un Módulo de Identificación.

Los sistemas actualmente desplegados consideran dos configuraciones:

Tipo Esclusa: en la que el Módulo de Identificación está situado entre dos puertas automáticas, conformando una esclusa en la que se produce todo el proceso de identificación y entrada.

Tipo Puerta Simple: o solución en dos pasos, en la que el proceso de identificación ocurre en un Módulo de Identificación, mientras que el cruce de la frontera se produce a través de una puerta automática que el ciudadano abre presentando, de nuevo, su huella dactilar.

• Puesto de Control Asistido: desde donde el funcionario de Policía es capaz de visualizar en resumen y en detalle todos los procesos de verificación iniciados por viajeros, así como el estado de los diferentes elementos que componen la instalación, y actuar sobre los mismos en caso de necesidad.

La implantación del sistema en España da comienzo en el año 2010, a través de la puesta en operación de un sistema piloto en los aeropuertos de Barajas (Madrid) y El Prat (Barcelona), con un total de 24 puestos de identificación automatizados.

Una vez validado su funcionamiento, se ha dado inicio a su extensión paulatina a otros puertos y aeropuertos del país, comenzando con el despliegue en el aeropuerto de Málaga, operativo desde abril de 2014, añadiendo 7 puestos de identificación adicionales.

Finalmente, en marzo de 2015 está previsto poner en operación los despliegues del sistema ABC en los aeropuertos de Gerona, Alicante, Palma de Mallorca, Tenerife Sur y la estación Marítima del Puerto de Algeciras, así como la renovación tecnológica y ampliación de los actuales despliegues de los aeropuertos de Madrid y Barcelona, con lo que se dispondrá de un total de 101 puestos de identificación automatizados.

# EL PAPEL DE LA GUARDIA CIVIL DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

**Manuel López Silvelo**

## NOTA BIOGRÁFICA

En los empleos de Teniente y Capitán de la Guardia Civil ha desempeñado funciones de mando en distintas Unidades Especiales y de Reserva así como en el Servicio de Desactivación de Explosivos y Defensa NBQ de la Guardia Civil. Además, estuvo también destinado en la Secretaría de Cooperación Internacional del Gabinete Técnico del Director General del Cuerpo. En el empleo de Comandante fue destinado a la Sección de Planes y Estudios del Estado Mayor de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, de la que se hizo cargo como mando de la misma a su ascenso al empleo de Teniente Coronel.

Es Diplomado de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas; Especialista en Policía Judicial y en Información; Especialista en Gestión Económica y Técnica; Técnico en Desactivación de Artefactos Explosivos y Especialista en Defensa NRBQ.

## INTRODUCCIÓN

Quisiera, en primer lugar, agradecer la amable invitación de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD) que, dentro del Congreso "Compartiendo (visiones de) Seguridad", me ha permitido tener la oportunidad y el placer de poder dirigirme a este auditorio para hablarles, aunque sea brevemente como impone la limitación temporal establecida, sobre la importancia que la Seguridad Pública tiene en la sociedad y, más concretamente, intentar ofrecerles una idea, lo más aproximada posible, de cómo la Guardia Civil contribuye a la misma.

## LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Como punto de partida y premisa inicial de la presente ponencia, quisiera destacar que el nivel de desarrollo de una sociedad moderna y democrática se encuentra íntimamente relacionado con el nivel de seguridad existente en la misma, pues ésta constituye una condición indispensable para garantizar el ejercicio de derechos y libertades por parte de la ciudadanía. La seguridad pública debe por tanto ser concebida como un servicio público que constituye:

- Uno de los pilares sobre los que se asienta el pleno desarrollo democrático, su sistema institucional y su prosperidad.
- Un elemento necesario para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.
- Un requerimiento para el progreso de intereses nacionales, como el turismo o la inversión, tan importantes para el crecimiento económico.

Y además, en cada momento histórico, debe responder a las preocupaciones y demandas de los ciudadanos y también debe de ser entendida conforme a unos principios generales que se han ido asentando históricamente y que pueden quedar resumidos en:

- La seguridad centrada en las personas, basado en la primacía de los Derechos Humanos, la legitimidad de las actuaciones, la participación de la ciudadanía y la proximidad a la población.
- La prevención como criterio básico de actuación, identificando de manera temprana los riesgos a los que está sometida la sociedad.
- La cooperación, tanto en el plano nacional como en el internacional, pues constituye un elemento vital para poder afrontar las amenazas existentes en la actualidad.

- La modernización de los Sistemas de Seguridad, disponiendo de los recursos humanos necesarios y los medios técnicos adecuados para cumplir sus misiones con las mayores garantías de éxito.

**EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN ESPAÑA**

España adoptó, desde mediados del siglo XIX, un sistema policial de amplio arraigo en el entorno geográfico mediterráneo, caracterizado formalmente por la existencia de una pluralidad de cuerpos policiales estatales y que presenta la particularidad común de que, al menos uno de ellos, tiene naturaleza militar.

La vigente Constitución de 1978 articula la organización del Estado sobre la base de la concurrencia de diferentes administraciones que operan en tres niveles, tanto territoriales como materiales: estatal, autonómico y local; cada una de ellas con competencias propias y específicas. El principio fundamental que introduce la Carta Magna a la hora de diseñar el Sistema Nacional de Seguridad Pública es coherente con esa estructura.

Para ello dibuja una arquitectura de la seguridad en la que encontramos, en primer término, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dependientes del Gobierno de la Nación e integradas por un cuerpo de naturaleza civil, el Cuerpo Nacional de Policía, y un cuerpo de naturaleza militar, la Guardia Civil; las Policías de las Comunidades Autónomas cuyo respectivo Estatuto prevea la posibilidad de su creación; y, a nivel municipal, los cuerpos de policía dependientes de las corporaciones locales. Todos ellos con sus propias responsabilidades en la protección de la seguridad de los ciudadanos.

La realidad muestra cómo este diseño se ha materializado en un *sistema plural*; *razonablemente eficaz*; *aceptado mayoritariamente por el conjunto de la sociedad* a la que sirve, tal y como demuestra el hecho de que, reiteradamente, las Fuerzas de Seguridad se encuentran entre las instituciones que más confianza ofrecen a los ciudadanos; y *válido para un país democrático moderno*, con pleno sometimiento de sus actuaciones a la ley y al control de los poderes del Estado.

Un sistema que, ante la eventual aparición de determinados aspectos controvertidos, establece mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación. Un sistema que está en disposición de garantizar un mejor servicio a la sociedad, al convertirse en motor generador de dinámicas de equilibrio y control recíproco; de sana competitividad en el desempeño de las funciones y de sinergias entre los actores llamados a tomar parte en esta crucial tarea. En definitiva, un

sistema que permite integrar la riqueza de la diversidad en el esfuerzo conjunto y en la responsabilidad, huyendo del monopolio resultante de un cuerpo policial único a nivel estatal.

**EL PAPEL DE LA GUARDIA CIVIL EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA**

Dentro del conjunto descrito y en línea con su devenir histórico, la Guardia Civil se configura como un cuerpo policial de carácter integral y de naturaleza militar, encargado de garantizar el orden y la ley con arreglo a los principios sociales y democráticos de derecho que configuran la sociedad española de principios del siglo XXI.

La misión genérica descrita se materializa en el ejercicio de una serie de competencias que le son asignadas al Cuerpo. Unas de carácter general y vinculadas al espacio físico en el que deben ser ejercidas, y otras de carácter específico, no sujetas a limitación territorial y relacionadas con el desarrollo de labores concretas.

Por lo que se refiere a las funciones generales que la Ley Orgánica 2/1986 atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en relación con el mantenimiento del orden público y garantía de la seguridad ciudadana, cabe señalar que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitarlas dentro de las capitales de provincia y núcleos urbanos que el Gobierno determine, fijando así por exclusión que la Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial. De esta forma, la Guardia Civil desarrolla sus funciones en el 83,14% de los municipios españoles, dónde reside el 36% de la población.

El mismo texto legal encomienda a la Guardia Civil una serie de funciones específicas que son ejercidas en todo el territorio nacional, muchas de las cuales han sido referencia básica en la creación y desarrollo de las diferentes Especialidades del Cuerpo.

De esta forma, la Guardia Civil se configura como un cuerpo policial integral con capacidad legal y formal para llevar a cabo un gran número de funciones entre las que, sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar:

• Como *Policía de Seguridad*, prevenir la comisión de actos contrarios al orden público y la seguridad ciudadana y actuar en los casos de alteración de los mismos.
• En su faceta de *Policía Administrativa*, velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones vigentes en el ámbito concreto de la ordenación de la vida de los ciudadanos dictadas por las distintas Administraciones con competencias para ellos.
• Como *Policía Medioambiental*, garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza.

• En su misión de *Resguardo Fiscal del Estado*, llevar a cabo el control aduanero y prevenir el contrabando y tráfico ilícito de productos prohibidos y peligrosos.

• En cuanto a su carácter de *Policía Judicial*, desarrollar las investigaciones encaminadas a la identificación, localización, detención y puesta a disposición judicial de los efectos y de los posibles responsables de la comisión de cualquier tipo de infracción penal.

• Desde el punto de vista de su labor como *Policía Vial*, materializar las funciones encomendadas al Cuerpo en materia de tráfico rodado por vías públicas, seguridad vial y transporte.

**EL CARÁCTER ESENCIAL DE LA NATURALEZA MILITAR DEL CUERPO**

La naturaleza militar de la Guardia Civil ha sido consustancial al nacimiento de la Institución. Su despliegue disperso en pequeñas unidades, como forma de garantizar la proximidad al ciudadano, con la consiguiente lejanía de los mandos naturales, ha hecho necesario el mantenimiento de la observancia estricta de un código deontológico y de unos sólidos principios, materializados en el honor, la disciplina, el espíritu de sacrificio, la vocación de servicio y la subordinación plena al poder legalmente establecido.

Si bien tales valores no son exclusivos del ámbito militar, sí adquieren en su seno la máxima expresión y proporcionan a todos los componentes del Cuerpo, integrados en las casi 2.000 unidades territoriales distribuidas a lo largo del territorio nacional, unas directrices claras sobre autoridad, jerarquía, sucesión en el mando, responsabilidad e iniciativa que resultan muy apropiadas para las circunstancias en las que debe desarrollar sus cometidos.

Esta constante se ha mantenido inalterada con el paso del tiempo. En las diferentes épocas, y a pesar de la multitud de debates abiertos en torno a esta cuestión, el legislador ha venido reiterando inequívocamente la naturaleza militar de la Institución como forma de preservar los principios de unidad, jerarquía, disciplina y disponibilidad, al considerar que éstos, en su conjunto, constituyen la más fiable guía de comportamiento interno y proporcionan un valor añadido en aras a maximizar la eficacia en el cumplimiento de las responsabilidades encomendadas al Cuerpo.

Esos niveles de eficacia, medidos en parámetros objetivos como el número de infracciones penales por cada mil habitantes en la demarcación bajo responsabilidad del Cuerpo, las tasas de esclarecimiento de infracciones penales o el número de detenidos e imputados en función de las infracciones penales constatadas, muestran que la Guardia Civil, lejos de presentarse

como una Institución anacrónica, es un actor de referencia en el panorama de la seguridad pública de nuestro país.

Por otra parte, aunque no menos importante, hemos de hacer referencia a que el Cuerpo, merced precisamente a su naturaleza militar, se erige en la fuerza de seguridad idónea para colaborar y apoyar a las Fuerzas Armadas, tanto en el contexto de la Defensa Nacional como en el escenario internacional, en el cumplimiento de las misiones militares que, en diferentes escenarios o en las diversas fases de un conflicto, le sean encomendadas por el Gobierno de la Nación o por el Ministro de Defensa.

**EL DESPLIEGUE TERRITORIAL DEL CUERPO, GARANTÍA DE LA CERCANÍA AL CIUDADANO**

Para el cumplimiento de su misión, la Guardia Civil ha sido consciente de que el principio basado en la búsqueda de la seguridad basada en las personas requiere de una proximidad y cercanía al ciudadano como notas fundamentales de una organización periférica basada en:

• 17 Zonas, una por Comunidad Autónoma.
• 54 Comandancias, constituidas sobre la base de la provincia y a la que hay que añadir las de Gijón en el Principado de Asturias y Algeciras en Cádiz.
• 221 Compañías, conformadas en torno a conceptos tales como la comarca y el partido judicial.
• 1.969 Puestos territoriales, que tienen la tarea de garantizar la seguridad ciudadana en uno o varios municipios.

Dentro de esta estructura, el Puesto continúa siendo la Unidad territorial básica encargada del desarrollo de las misiones del Cuerpo, siendo su función esencial la realización de servicios encaminados a la prevención de hechos delictivos y reacción ante emergencias, la investigación primaria de aquellas infracciones penales de menor gravedad, así como la atención y asistencia próxima al ciudadano.

La heterogeneidad de la demarcación del Cuerpo motiva que no se establezca de forma genérica una referencia única sobre la dimensión y la estructura de un Puesto, pues junto a factores como la población y la cifra de criminalidad, existen otros que concurren en demarcaciones de baja densidad poblacional y donde la Guardia Civil orienta sus cometidos hacia el ámbito de la policía administrativa y a la vertebración territorial del Estado.

Esta disposición proporciona la versatilidad y flexibilidad necesarias para que la Institución pueda prestar un servicio de seguridad pública de calidad, prácticamente, hasta en los lugares

más recónditos de la geografía nacional convirtiéndose, en muchos casos, en la única presencia del Estado en esos parajes.

**EL CAMBIO, EL MOTOR DE LA ADAPTACIÓN DEL CUERPO**

Sobre la base de los parámetros expuestos, la Guardia Civil ha recorrido sus prácticamente 170 años de Historia. Pero si hay una expresión que puede definir una de sus principales características a lo largo de toda su existencia es la de "*adaptación al cambio*" para amoldarse permanentemente a las necesidades de la sociedad a la que sirve y de la que forma parte.

Este singular rasgo se ha reflejado en una continua transformación para abordar del modo más eficiente la salvaguarda de derechos y libertades. La flexibilidad, la capacidad de adaptación y una cultura institucional abierta al cambio, plenamente compatibles con una esencia diferencial y permanente, están en el núcleo, no ya de la pervivencia, sino del avance y la modernidad de nuestro Cuerpo; pero teniendo presentes y respetando siempre los valores tradicionales de la Institución.

Las muestras más visibles de esta evolución podemos encontrarlas en el ámbito operativo, tanto desde el punto de vista orgánico como funcional, con la estructuración de sus unidades en la búsqueda del mayor grado de eficiencia posible, así como con la creación de otras nuevas y la especialización de sus componentes, para hacer frente a los nuevos escenarios y proporcionar una respuesta eficaz a los nuevos retos relacionados con la seguridad.

Hoy en día cuenta el Cuerpo con toda una estructura de obtención de información y elaboración de inteligencia operativa que ha propiciado que algunos de los grupos terroristas, que hasta hace poco tiempo actuaban en nuestro país, hayan visto mermadas sus capacidades de una forma prácticamente definitiva; y también con nuevos sistemas que disponen de medios específicos para la lucha contra nuevas formas de amenaza que puede adoptar esta lacra, como es el caso del desarrollo, en el seno de la Institución, del Sistema de Defensa Nuclear Biológico Químico y Radiológico (NQBR), o la participación decidida en el marco de la protección de infraestructuras críticas a nivel nacional.

Al mismo tiempo, la Guardia Civil constituye un referente en el empleo de las nuevas tecnologías en la vigilancia de fronteras a través del despliegue del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) o a través de nuevos medios navales o aéreos, dentro de los que se incluyen buques oceánicos o aeronaves de ala fija, que permiten el adelantamiento de esas misiones de custodia y vigilancia.

Por otra parte, nuestra Institución está culminando el desarrollo del denominado "*Plan General de Sistemas de Información y Comunicaciones*", que ha permitido la agilización y homogenización en los procedimientos tanto a nivel operativo, con la implementación del *Sistema Integrado de Gestión Operativa (SIGO)* y del *Sistema de Investigaciones (SINVES)*; como a nivel de gestión del personal con el desarrollo del *Nuevo Entorno de Recursos Humanos (NERHU)*; o en el ámbito logístico, con la entrada en funcionamiento de la *Aplicación Logístico Financiera Integral (ALFIL)*. Este conjunto de iniciativas han situado a la Guardia Civil a la vanguardia de los cuerpos policiales europeos en materia de gestión global de sus actividades.

Las líneas generales del conjunto de esas actuaciones quedan englobadas dentro del vigente "*Plan Estratégico de la Guardia Civil 2013 – 2016*" que, desarrollado a través de la adaptación al Cuerpo de una de las metodologías de gestión estratégica empresarial más modernas como es el *Balanced Scorecard* o *Cuadro de Mando Integral*, ha permitido el establecimiento de una serie de criterios con el fin de focalizar la estrategia corporativa en los elementos considerados esenciales para el cumplimiento de la misión, priorizar la asignación de recursos, destacar fortalezas, identificar ámbitos de mejora, y mantener una visión institucional orientada a proporcionar una respuesta oportuna y eficaz a las crecientes demandas de seguridad de la sociedad española del siglo XXI.

**CONCLUSIONES**

La Guardia Civil, por su tradición histórica, por su versatilidad y por su capacidad de adaptación, se ha convertido en un actor de primer orden dentro de nuestro Sistema Nacional de Seguridad. En este contexto, el servicio al ciudadano se erige en el centro de gravedad de la actividad institucional. Desde una vocación de cercanía, la organización territorial del Cuerpo, presente hasta los últimos rincones de la geografía del territorio nacional, convierten a la Institución en un elemento vertebrador del Estado, ejerciendo funciones que trascienden del carácter meramente policial y que buscan proporcionar siempre las mayores cotas de calidad en la prestación de los servicios.

Como colofón de todo lo expuesto, podemos concluir que la Guardia Civil ha sabido mantener un constante devenir evolutivo que le ha permitido adaptarse para proporcionar una respuesta eficaz y acorde a las demandas de seguridad de cada momento. Pero, eso sí, conservando intactos los elementos tradicionales que conforman la esencia del Cuerpo. La naturaleza militar, asentada en valores como el honor, la disciplina, la disponibilidad y el

espíritu de servicio, aporta un valor añadido que contribuye a que España cuente con un Sistema de Seguridad Pública eficaz y homologable a los países con tradición democrática más importantes del mundo.

# LAS REDES SOCIALES VIRTUALES Y SUS RIESGOS PARA LOS EJÉRCITOS AVANZADOS

**Dr. Guillem Colom Piella**

## NOTA BIOGRÁFICA

Guillem Colom Piella es licenciado en Sociología y en Ciencias Políticas y de la Administración, Máster en Relaciones Internacionales y Doctor en Paz y Seguridad Internacional. Además de ser el co-fundador y co-director de THIBER, *the cybersecurity think tank*, es profesor del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Es autor de numerosas publicaciones nacionales e internacionales en materia de seguridad, defensa y asuntos estratégicos, siendo sus últimos libros "Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares" (IUGM, 2008) y "Armas inteligentes, drones y ciberguerra: la Revolución en los Asuntos Militares como condicionante de la defensa estadounidense (1981-2014) (UNISCI-UCM, en prensa).

Los avances tecnológicos que se han producido desde la década de 1970 en los campos de la informática, las telecomunicaciones o la robótica han cambiado nuestras vidas. No sólo estamos rodeados de muchos productos tecnológicos que facilitan y simplifican nuestro día a día; sino que también estos mismos productos han creado un mundo más interconectado y globalizado que nunca, una sociedad en red cuya característica fundamental es que ingentes volúmenes de información pueden transmitirse de forma casi instantánea a cualquier punto del globo, con un coste irrisorio, con una facilidad asombrosa y sin precisar de grandes bibliotecas físicas para almacenar tantos volúmenes de información. Ésta ha sido la base sobre la cual se ha erigido la Era de la Información y está siendo reemplazada por la Era del Conocimiento (Castells, 2009; 1998).

Más recientemente, la popularización de Internet y la facilidad de acceder a la red desde una amplia gama de dispositivos – desde los tradicionales ordenadores hasta los modernos smartphones, tablets o Smart TVs – ha permitido que ciudadanos de todo el mundo, incluidos los de los países en desarrollo o de regímenes autoritarios, tengan acceso a un volumen de información, comunicaciones y servicios antes impensables e inalcanzables.

No obstante, cualquier movimiento que hacemos en la red, cualquier exploración en los buscadores de Internet, cualquier página que visitamos o cualquier comentario que hacemos en las redes sociales virtuales proporciona una información muy valiosa para perfilar nuestra personalidad mediante la identificación de preferencias, gustos, intereses, ideología, estado civil, nivel educativo y cualquier otra información que pueda ser de interés para empresas, gobiernos, servicios de seguridad o delincuentes. Además, la agregación de estas informaciones procedentes de múltiples fuentes junto con los datos personales, bancarios, administrativos, económicos o académicos sienta las bases del Big Data, que en los próximos años se convertirá en el "Gran Hermano" de la Era de la Información y donde nadie que tenga una identidad digital podrá escapar a su control (Schönberger y Cukier, 2013).

Si nos centramos en el ámbito militar, las tecnologías de la información no sólo han facilitado la consolidación de un sistema de sistemas -o la capacidad de cualquier sensor, plataforma, combatiente o arma para interactuar con el resto- que permite a los ejércitos modernos combatir en red; también han motivado el surgimiento de un nuevo campo de batalla virtual: el ciberespacio. Considerado como la quinta dimensión del entorno operativo (tras la tierra, los

mares, los cielos y el espacio), el ciberespacio es el dominio donde transita el grueso de los flujos de información y comunicaciones electrónicas civiles y militares de todo el globo. Aunque en esta dimensión coexisten una amplia gama de actores estatales y no estatales con intereses, objetivos y capacidades muy distintas, en el ámbito militar las operaciones en el ciberespacio se orientarán a la protección, explotación, disrupción o destrucción de las redes, infraestructuras, equipos informáticos, sistemas tecnológicos o información almacenada para disuadir al enemigo de iniciar una acción militar, paralizar sus sistemas de defensa, desarticular sus fuerzas, erosionar sus capacidades de mando y control o colapsar completamente el país (Singer y Friedman, 2014; Clarke y Knake, 2010; Colom, 2008).

No obstante, a pesar de la enorme popularidad e importancia estratégica que ha adquirido la guerra en el ciberespacio, existe otro elemento vinculado con este dominio que cada vez está recibiendo una mayor atención: la guerra informativa. Y es que si bien ésta no es algo nuevo, ya que el uso de la información y la propaganda ha sido una constante de todos los conflictos desde la antigüedad, en los conflictos recientes hemos observado cómo Internet -y muy especialmente las redes sociales virtuales- permite a cualquier actor, tanto estatal como no-estatal, realizar operaciones informativas con una facilidad y efectividad asombrosas. En efecto, tal y como hemos visto en Israel, Líbano, Palestina, Siria, Ucrania, Crimea o el "Estado Islámico", el empleo de plataformas multicanal y redes sociales como Facebook, Twitter, Instagram, Flickr o Youtube permiten recopilar un vasto volumen de información sobre su enemigo susceptible de transformarse en inteligencia útil para las operaciones y también influir en la opinión pública -propia, adversaria y neutral- mediante actividades de propaganda y contra-propaganda (Barrancos, 2014; Darczewska, 2014; Stalinsky y Sosnow, 2014; Fojón, Hernández, Colom, 2012). Precisamente por ello, muchos ejércitos han integrado la dimensión cibernética en las labores de comunicación estratégica; realizan operaciones de información (INFOOPS) y operaciones psicológicas (PSYOPS) en el ciberespacio; llevan a cabo actividades de inteligencia de fuentes abiertas (OSINT) en Internet e incluso explotan la valiosa información que proporcionan las redes sociales virtuales (SOCMINT) (Hobbs, Moran y Salisbury, 2014).

No obstante, aunque muchas fuerzas armadas se han subido al carro de las redes sociales, el uso personal que sus integrantes hacen de las mismas puede suponer tanto una amenaza para la seguridad nacional y un riesgo para las operaciones militares como representar un problema de comunicación pública. En este sentido, las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) son un buen ejemplo de ello. Aunque éstas constituyen el ejemplo paradigmático del uso y explotación de las redes sociales -tal y como se ha podido observar en la Operación Pilar Defensivo (2012) y

en la Operación Margen Protector (2014) (Fojón, Hernández y Colom, 2012)- también están sufriendo varios problemas de difícil solución.

De hecho, según sus propias estimaciones, aproximadamente el 70% de sus oficiales y suboficiales y el 95% de su tropa disponen de perfil personal en Facebook. No obstante, su uso inadecuado provocó que en el año 2013 se prohibiera a los soldados pertenecientes a unidades de inteligencia y operaciones especiales compartir en las redes sociales virtuales fotografías que revelasen su condición de militar, máxime tras algunos episodios que pusieron en peligro la seguridad del país y la reputación de sus Fuerzas Armadas.

Más específicamente, en el año 2010 un soldado publicó en su cuenta personal de Facebook el mensaje: "Limpiaremos Katana y el jueves volveremos a casa"; Katana es un pequeño pueblo cercano a Ramala (Cisjordania). Al filtrarse esta información, las FDI se vieron obligadas a suspender la operación militar planificada. Paralelamente, entre 2011 y 2013, el número de fotografías compartidas por soldados dentro de instalaciones militares aumentaron de manera exponencial. De hecho, muchas de ellas fueron recopiladas por el grupo terrorista Hamás y utilizadas para confeccionar un pequeño catálogo de las capacidades militares de Israel (Ginsburg, 2014). Además, muchos soldados han compartido fotografías en situaciones inapropiadas, como es el caso de Eden Abergil posando con prisioneros palestinos (foto 1) o reclutas fotografiándose en ropa interior (foto 2) (Broderick, 2013). Ello motivó que la cúpula militar del país delimitara una "línea roja", aprobando un estricto código de conducta sobre el uso de las redes sociales en el que se contemplan importantes sanciones, incluidas penas de cárcel, en caso de incumplimiento. Además, su puesta en marcha ha sido acompañada de diversas campañas de concienciación. De esta manera, en los pasillos de los cuarteles se pueden hallar avisos sobre los peligros que entrañan las redes sociales virtuales (con carteles que, por ejemplo, muestran las fotos de Bashar Assad, Mahmoud Ahmadinejad y de Hassan Nasrallah acompañadas del texto "Tienes tres nuevas solicitudes de amistad". Bajo las fotos, un mensaje muy claro: "¿Crees que todo el mundo es tu amigo? ¡El enemigo usa las redes sociales para recopilar información acerca de las FDI!") (Fojón y Colom, 2014).

*Foto 1: Soldado de las FDI con un prisionero palestino (Associated Press)*

*Foto 2: Soldados israelíes en instalaciones militares (Times of Israel)*

El servicio de mensajería instantánea Whatsapp también ha sido una importante fuente de problemas para las FDI y no debe descartarse que esta aplicación o sus equivalentes Telegram o Line puedan plantear graves problemas de seguridad para sus usuarios militares. De hecho, en 2013 doce oficiales de la Fuerza Aérea Israelí fueron condenados por compartir información clasificada como planos y coordenadas de vuelo, a través de Whatsapp (Ginsburg, 2014). Y más recientemente, durante la Operación Margen Protector que se desarrolló en la franja de Gaza en verano de 2014, varios soldados fueron detenidos tras difundir a través de la misma plataforma fotografías de varios soldados israelíes caídos en combate durante la incursión terrestre en Gaza. De forma similar, en el año 2013 el soldado Mor Ostrovski fue arrestado tras compartir en su cuenta de la red social de fotografía Instagram una imagen en la que se podía ver a un joven palestino en el punto de mira de su rifle (foto 3).

*Foto 3: Niño Palestino en el punto de mira de soldado israelí (electronicintifada.net)*

Además, las redes sociales virtuales también pueden ser utilizadas por los soldados como medio de protesta. Por ejemplo, el pasado mayo una campaña realizada a través de Facebook de apoyo a un soldado israelí arrestado tras ser grabado mientras apuntaba con su arma a dos adolescentes palestinos en Cisjordania consiguió más de 120.000 "Me gusta" (Ginsburg, 2014).

*Foto 4: El soldado ruso Alexander Sotkinen en territorio ucraniano (Instagram)*

Del mismo modo, durante la actual escalada militar en Ucrania, el inadecuado uso de las redes sociales por parte de soldados rusos ha comprometido la Seguridad de la Operación (OPSEC) y puesto en duda la versión oficial de Moscú sobre su no implicación en el conflicto. En este sentido, las fotografías compartidas por el soldado Alexander Sotkinen en su cuenta de Instagram lo geolocalizaban dentro de las fronteras ucranianas, más concretamente entre los pueblos de Krasna Talycha y Krasny Derkul, ambos controlados por las fuerzas rebeldes (foto 4). Otros soldados, como Vladislav Laptev o Mikhail Chugunov publicaron en su perfil de VKontkte – una red social rusa similar a Facebook – fotografías de los convoyes militares rusos desplazándose a la frontera ucraniana o que "dispararon toda la noche contra Ucrania" tal y como confirmó posteriormente la inteligencia estadounidense mediante fotografías de

satélites (foto 5) (Szoldra, 2014; Kelley, 2014). No obstante, puede que el caso más conocido y controvertido de los riesgos -en este caso estratégicos y políticos- que entraña el empleo de las redes sociales para la seguridad de las operaciones militares es el caso de Igor Girkin, líder separatista de la autoproclamada República Popular de Donetsk, felicitándose en la red social Vkontkte de haber abatido un avión de transporte ucraniano Antonov AN-26 cerca de la ciudad de Torez (foto 6)...un avión que resultó ser el vuelo MH-17 de Malaysia Airlines y en el que murieron trescientos pasajeros (Luhn, 2014). Punto y aparte merecería el análisis de inteligencia empleando fuentes abiertas como redes sociales virtuales, fotografías en abierto y herramientas de geolocalización para identificar y situar el sistema antiaéreo autopropulsadoBUK que derribó este avión (Bellingcat, 2014).

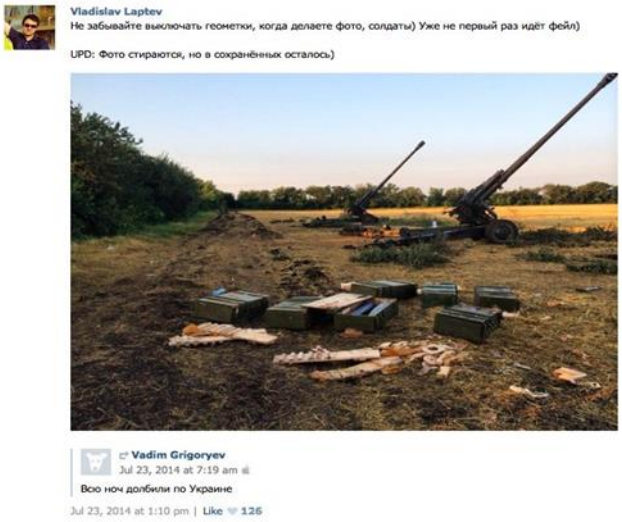



*Foto 5: artillería rusa desplegada en las fronteras de Ucrania (Vkontkte)*

*Foto 6: Igor Girkin anunciando el derribo de un avión que resultaría el vuelo MH17 (Vkontkte)*

Si nos desplazamos al otro lado del Atlántico también podemos observar que la preocupación del Departamento de Defensa estadounidense sobre el uso inapropiado de las redes sociales virtuales por parte de sus tropas durante las guerras de Irak y Afganistán ha ido aumentando. Y es que, dejando de lado los múltiples problemas que han surgido a raíz de mantener abierta la geolocalización de los perfiles personales de los soldados en las redes sociales o publicar ciertas informaciones que ponían en riesgo la seguridad de las operaciones militares, en 2014 hemos podido observar otro caso que ha generado importantes controversias en Washington: la publicación en Facebook de una fotografía de catorce soldados estadounidenses en una posición poco respetuosa ante un ataúd -que según fuentes oficiales estaba vacío- cubierto con la bandera estadounidense (foto 7) (Memmoth, 2014).

*Foto 7: Soldados estadounidenses ante un ataúd (Facebook)*

Además del ejército estadounidense, las fuerzas armadas canadienses, británicas y australianas también han advertido a sus soldados acerca de los múltiples peligros que entraña la publicación de fotos personales y cualquier tipo de información sensible en las redes sociales, como el geoposicionamiento de tropas, fotografías de soldados uniformados o ubicaciones, tras confirmarse que operativos de Al Qaeda estaban utilizando perfiles falsos en Facebook, simulando ser mujeres atractivas para entablar amistad con los soldados para realizar labores de inteligencia en redes sociales (Axe, 2012).

En conclusión, el empleo de las redes sociales en el ámbito militar no sólo se ha convertido en una importante herramienta de comunicación estratégica, sino también en una amenaza para la seguridad de las operaciones militares, un altavoz para las protestas de los soldados y un riesgo para la imagen y reputación de sus Fuerzas Armadas. Precisamente, todos estos

elementos hacen que países que han participado en conflictos, como Israel, Estados Unidos o Reino Unido, monitoricen activamente la actividad de sus soldados para evitar que éstos cometan infracciones o cometan errores que pueden amenazar la seguridad de sus naciones; pero, a su vez, han abierto un interesante debate sobre el derecho a la privacidad de los miembros de las Fuerzas Armadas en el ámbito de las redes sociales. Sea como fuere, las redes sociales son una amenaza real para las Fuerzas Armadas y para la seguridad de las operaciones militares de todos los países avanzados.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AXE, D. "Careful Who You Friend: Taliban Posing as "Attractive Women" Online", Wired, 9 de octubre de 2012 http://www.wired.com/2012/09/taliban-facebook/ [consulta: 07/12/14].

BARRANCOS, D.: "Los Community Managers del terror: la propaganda de ISIS y su ofensiva sobre Irak", Documento de Opinión del IEEE, 82 (2014) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion2014/DIEEEO82bis-2014_ISS_DavidBarrancos.pdf [consulta: 03/12/14].

BELLINGCAT (seudo.): "Origin of the Separatists' Buk: A Bellingcat Investigation", Bellingcat, 8 de noviembre de 2014 https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2014/11/08/origin-of-the-separatists-buk-a-bellingcat-investigation/ [consulta: 06/12/14].

BRODERICK, R.: "Female Israeli Defense Force Members Pose In Lingerie For Racy Facebook", Buzzfeed, 3 de junio de 2013 http://www.buzzfeed.com/ryanhatesthis/female-israeli-defense-force-members-pose-in-lingerie-for-ra [consulta: 01/12/14].

CASTELLS, M.: Comunicación y poder, Madrid: Alianza Editorial, 2009.

_____ La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Madrid: Alianza Editorial, 1998 (3 volúmenes).

CLARKE, R. y R. KNAKE: Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It, Nueva York: Harper Collins, 2010.

COLOM, G.: Entre Ares y Atenea, el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares, Madrid: IUGM-UNED, 2008.

DARCZEWSKA, J.: The anatomy of Russian information warfare the Crimean operation, a case study, Varsovia: Center for European Studies, 2014.

FOJÓN, E.; A. Hernández y G. Colom: "Las redes sociales como herramienta de comunicación estratégica de las Fuerzas de Defensa de Israel durante la Operación Pilar Defensivo en Gaza", Análisis del Real Instituto Elcano, 94 (2012) http://www.realinstitutoelcano.org/ARI94-2012 Fojon-Hernandez-Colom_Redes_Sociales_Israel_Pilar_Defensivo.pdf [consulta: 02/12/14].

FOJÓN, E. y G. COLOM: "La guerra digital en el conflicto árabe-israelí", La Razón, 27 de agosto de 2014 http://www.larazon.es/detalle_normal/noticias/7219169/la-guerra-digital-en-el-conflicto-arabe-israeli [consulta: 04/12/14].

GINSBURG, M.: "Israel's army of Facebook addicts battles to keep its secrets", The Times of Israel, 23 de febrero de 2014 http://www.timesofisrael.com/israels-army-of-facebook-addicts-battles-to-keep-its-secrets/ [consulta: 07/12/14].

HOBBS, C.; M. MORAN y D. SALISBURY: Open Source Intelligence in the Twenty-First Century. New Approaches and Opportunities, Londres: Palgrave-MacMillan, 2014.

KELLEY, M.: "US: These Satellite Photos Prove That Russian Troops are Shelling Ukraine", Business Insider, 28 de julio de 2014 http://www.businessinsider.com/us-heres-where-russian-troops-are-shelling-ukraine-2014-7 [consulta: 05/12/14].

LUHN, A.: "Three pro-Russia rebel leaders at the centre of suspitions over downed MH17", The Guardian, 20 de julio de 2014 http://www.theguardian.com/world/2014/jul/20/three-pro-russia-rebel-leaders-suspects-over-downed-mh17 [consulta: 07/12/14].

MEMMOTH, M.: "Soldiers' 'Fun' Photo With Flag-Draped Coffin Sparks Outrage", National Republic Radio, 18 de febrero de 2014 http://www.npr.org/blogs/thetwo-way/2014/02/18/ 279184394/soldiers-fun-photo-with-flag-draped-coffin-sparks-outrage [consulta: 07/12/14].

MOSENDZ, P.: "Separatist Takes Credit for MH17 Shooting with Suspicious Media Post", The Wire, 25 de septiembre de 2014 http://www.thewire.com/global/2014/09/separatist-takes-credit-for-mh17-shooting-with-suspicious-social-media-post/380687 [consulta: 07/12/14].

SCHÖNBRGER, V. y K. CUKIER: Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think, Londres: John Murray, 2013.

SINGER, P. y A. FRIEDMAN: Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know, Nueva York: Oxford University Press, 2014.

STALINSKY, S. y R. SOSNOW: From Al-Qaeda To The Islamic State (ISIS), Jihadi Groups Engage in Cyber Jihad, Washington DC: The Middle East Media Research Institute, 2014 http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/0/8250.htm [consulta: 05/12/14].

SZOLDRA, P.: "A Russian Soldier's Instagram Post May Be The Clearest Indication of Moscow's Involvement in East Ukraine", Business Insider, 21 de julio de 2014 http://www.businessinsider.com/russian-soldier-ukraine-2014-7 [consulta: 07/12/14].

# PANEL IV: SEGURIDAD PRIVADA

**Coordinado por José Ignacio Olmos Casado**

**SÍNTESIS DE CONTENIDOS DEL PANEL**

En esta área se abordaron algunas cuestiones que bien ocupan un lugar primordial en el desarrollo actual de la Seguridad Privada -tales como la "Protección de Infraestructuras Críticas" o la "Seguridad Aeroportuaria"-, o bien se están debatiendo intensamente en la sociedad española -como la nueva "Ley de Seguridad Privada". En esa misma línea se pretendía tratar el papel que pueden desempeñar las compañías privadas de seguridad dentro de la seguridad pública y las posibles vías de colaboración.

En primer lugar expuso Óscar Téllez, Director de Seguridad, experto jurista y secretario de la Sociedad Española de Estudios del Derecho de la Seguridad, con la ponencia "El papel de las empresas de seguridad", en la que abordó las últimas reformas legislativas en materia de seguridad privada, los servicios que, derivados de ella, prestan las empresas del sector y la coordinación con la seguridad pública, terminando con algunos ejemplos de proyectos desarrollados en actuaciones concretas.

A continuación tomó la palabra Pedro Sebastián, Director de Seguridad Corporativa de Sener. Con su presentación "Globalización de la Seguridad Corporativa" explicó qué aporta el departamento de seguridad a las empresas, los riesgos a los que se enfrentan las corporaciones españolas con intereses en el exterior y la forma de abordarlos desde el caso particular del departamento que dirige.

La tercera de las ponencias, "La seguridad privada como actor en la seguridad aeroportuaria", corrió a cargo de José Villena, del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaria de Estado de Seguridad y Coordinador de los cursos AVSEC (AESA-UNED). El ponente centró su explicación en la estructura y normativa de la seguridad aeroportuaria a nivel nacional, el aporte en recursos humanos y técnicos de la seguridad privada en este ámbito y los riesgos existentes a nivel internacional, haciendo alusión también a la importancia de la inteligencia en la lucha contra el terrorismo y otros riesgos que nos afectan en la actualidad.

Por último, David Ganuza, experto en sinergología, pormenorizó los detalles de esta ciencia, definida como "disciplina y método de análisis e interpretación de gestos, micromovimientos y actitudes corporales que no son realizados de forma plenamente consciente", relatando

además las aplicaciones y beneficios que puede tener en el campo de la seguridad a distintos niveles.

Como colofón, los ponentes debatieron algunos aspectos y dieron respuesta a diversas consultas de asistentes sobre cuestiones como la protección de las infraestructuras críticas, el peso del sector de la seguridad privada en la seguridad nacional y las tendencias de futuro en este campo.

# MIRANDO UN POCO MÁS LEJOS: LA SINERGOLOGÍA®

**David Ganuza Madurga**

## NOTA BIOGRÁFICA

David Ganuza Madurga es Ingeniero Técnico Industrial por la Universidad de Zaragoza. Es Máster Profesional en Coaching y posee la Certificación Internacional en Sinergología por el Institut Européenne de Synergologie. Es Director Ejecutivo y Codirector Académico del Programa de Certificación Internacional de Sinergología. Imparte cursos enseñando esta disciplina tanto en empresas privadas, universidades, como en administraciones y organismos públicos. Compagina esta labor con numerosas intervenciones en medios de información y con la participación y dirección de proyectos de investigación.

**INTRODUCCIÓN**

"La Sinergología® aporta un método de análisis e interpretación de gestos, movimientos y actitudes corporales que no son realizados de forma plenamente consciente. Su objetivo es mejorar la comunicación a través de una mayor comprensión del lenguaje corporal. Tiene sus raíces en el cruce de las neurociencias y las ciencias de la comunicación". (P.Turchet ,2004)

La Sinergología® nace de las investigaciones realizadas por Philippe Turchet dentro del ámbito universitario y viene a aportar un método fiable y verificable de estudio de la comunicación no verbal cuyas principales características describiré más adelante.

**COMUNICACIÓN: LENGUAJE VERSUS GESTUALIDAD**

Ya nadie discute la importancia que tiene dentro de los procesos de comunicación el componente de expresión corporal de la misma versus el componente verbal o lenguaje. Desde un punto de vista cuantitativo, autores como Rosenthal (1977) destacan que las palabras suponen un 10% del acto de comunicación. En esta misma línea argumental Birdwhistell (1970) señala que en "*un día normal si unimos todas las palabras que usamos a lo largo del día para comunicarnos no superan los 12 minutos*". Desde el enfoque cualitativo, el creador de la teoría del doble vínculo, Grégory Bateson (1956), resalta el hecho de que los mensajes verbales y los mensajes no verbales pueden contradecirse, complicándose el proceso de comunicación. Por su parte, P.Ekman y W.Friesen (1969) añaden que si se contradicen las palabras y los gestos nos fiamos de estos últimos.

Los estudios realizados sobre comunicación no verbal han sido amplios y el debate principal se ha basado en la discusión entre la universalidad de la expresión emocional y la influencia sociocultural sobre la misma. Charles Darwin (1872) emitió la hipótesis de la universalidad de las emociones refrendada posteriormente por Paul Ekman (1972). En cuanto al aspecto sociocultural, Efron (1941) demostró que, cuando una generación emigra, los miembros de la segunda generación observan comportamientos de los nativos, comportamientos no verbales diferentes de los de sus padres. Las distancias interpersonales es otro de los aspectos influenciados por la cultura del individuo y el fundador de la proxemia Edward Hall (1972) muestra cómo el sobrepasar ciertas "burbujas" de comunicación modifica la manera de comunicar unos con otros.

A principios de los años 80 se realiza un salto en los descubrimientos sobre el cuerpo y su unión con el cerebro en el proceso de comunicación. El desarrollo de la tecnología es el que propicia este avance, en concreto la creación del escáner, la resonancia magnética funcional y la topografía por emisión de positrones (TEP).

**NEUROCIENCIAS: CEREBRO, CUERPO, EMOCIONES Y RAZÓN EN LOS PROCESOS DE COMUNICACIÓN**

Los estudios realizados desde la perspectiva neurocientífica sobre el cuerpo y su unión con el cerebro en los procesos de comunicación nos permiten comprender hasta qué punto las emociones son importantes para leer la comunicación, y cómo estas estructuran la razón. Un ejemplo de esta afirmación la encontramos en la obra de Antonio Damasio (1996), quien observó cómo una persona con una lesión del lóbulo prefrontal era incapaz de tomar decisiones. En esta misma línea, Joseph Le Doux (1999) demuestra la gran importancia de la amígdala (sistema límbico) para la toma de decisión rápida. Muestra cómo, en ciertas circunstancias, la amígdala puede tomar decisiones racionales más rápidamente que el neocórtex y la gran importancia de los fenómenos subliminales en el proceso de la comunicación.

Las aportaciones que nos ofrece la neurociencia, y en concreto los trabajos realizados por Antonio Damasio sobre las emociones y el cerebro, han sido claramente determinantes en el desarrollo de la Sinergología® en todo lo relativo a la influencia de los hemisferios cerebrales en la comunicación cotidiana, así como la estrecha relación entre cuerpo-emoción-razón.

Desde el punto de vista de las neurociencias, y de la ciencia en general, se parte de la premisa de que el individuo y el mundo externo existen independientemente. Su método de estudio trata de evitar cualquier grado de subjetividad que esté ligado al punto de vista del individuo, dado que el mundo externo posee una estructura física propia y se rige por las leyes naturales (Nortoff G y Heinzel A., 2003). Ejemplos de los aportes de las neurociencias son la concepción de neuromatriz de Melzack (1989) y el yo neural de Damasio (1996). Según Damasio, el yo neural, o dispositivo mínimo capaz de producir subjetividad, requiere de cortezas sensoriales iniciales, incluidas las somato-sensoriales, regiones de asociación corticales sensoriales y motrices, y de núcleos subcorticales (tálamo, amígdala) con propiedades de convergencia capaces de actuar como conjuntos de terceros y producir asociaciones. Este dispositivo neural básico no requiere del lenguaje, es estrictamente no verbal. Dentro de esta concepción nos es posible reconocer los estados psicológicos y comportamentales de los otros, aun cuando el

individuo observado por nosotros no tenga conciencia de ello. Esta perspectiva permite la comunicación intersubjetiva, porque está basada en estados objetivos que aparentemente reflejan el mundo como realmente es.

En el proceso de reconocimiento de nosotros mismos, la corteza anterior de la ínsula juega un papel primordial, porque se encarga de suministrarnos información acerca de nosotros mismos y de los otros. La corteza insular compagina la experiencia subjetiva emocional con su representación en el cuerpo. De acuerdo con Damasio, acopla los estados viscerales emocionales que están asociados con la experiencia emocional y da lugar a los sentimientos de conciencia interoceptiva. Esta observación coincide con la hipótesis de W.James (1884), quien consideraba que la experiencia subjetiva emocional emerge de la interpretación de los estados corporales producidos por el suceso emocional.

**NEURONAS ESPEJO (MIRROR NEURONS)**

Cuando un chimpancé observa la dirección de la mirada de otros monos o cuando observa al otro realizar un movimiento, un grupo de neuronas, en la circunvolución temporal superior, se activa como si fuera el mismo sujeto quien hiciera el movimiento (Gallese V., 1996). Estas mismas neuronas se activan cuando el mono observa el movimiento de una mano, aun cuando la parte final del movimiento se le hubiera ocultado (Rizzolatti G., 1999). Estas neuronas denominadas «neuronas espejo» (*mirror neurons*) forman parte de un sistema de percepción-ejecución de modo que la observación en el otro, de movimientos de la mano, de la boca o del pie, activan las mismas regiones específicas de la corteza motora que se activarían si el individuo estuviera realizando esos movimientos, aun cuando esta activación motora no se transforme en un movimiento visible por el observador (Téllez-Vargas J., 2006). Los investigadores que trabajan en el sistema percepción-ejecución de las "neuronas espejo" plantean que este sistema permite atribuir y entender las intenciones de los otros, uno de los aspectos de lo que hoy se conoce como teoría de la mente. La ejecución de una acción por un sujeto está vinculada a la captación por parte del propio sujeto de la intención que le impulsó a hacerla. Se forma así una articulación en el psiquismo de modo que la propia acción queda asociada a la intención que la desencadenó. Cada intención se asocia con acciones que la expresan, y cada acción evoca las intenciones asociadas.

**LOS PARADIGMAS DOMINANTES EN SINERGOLOGÍA®**

Nuestro cuerpo es el lugar donde viven nuestros pensamientos. El cuerpo y el cerebro están unidos en la psique. Los movimientos de uno repercuten en el otro. Ahora bien, en nuestra

vida cotidiana nuestra espontaneidad a menudo se bloquea. Muchos pensamientos se reprimen o no se expresan. El movimiento de los pensamientos reprimidos deja huellas en el cuerpo. La Sinergología® permite descifrar las huellas de nuestros pensamientos reprimidos en nuestro propio cuerpo, así como en el de nuestros interlocutores.

**Es imposible no comunicar**

Nos comunicamos a pesar de nosotros mismos. Basta nuestra propia presencia para dar información sobre lo que somos y sobre lo que pensamos. Los mensajes subliminales inconscientes constituyen la parte más significativa de nuestra comunicación de cara al exterior, con lo que no es posible dominar al completo nuestra comunicación ya que la parte más importante de la misma es no consciente, e incluso, la ausencia de comunicación es una comunicación en sí misma: "No podemos no comunicar "(Paul Watzlawick, 1967). Por su parte, nuestro interlocutor no descodifica conscientemente la información que transmitimos de nosotros mismos, se trata de un desciframiento subliminal. Nuestros mensajes más impactantes son los subliminales.

**En un nivel profundo de comunicación, la actitud corporal es universal**

A un nivel inconsciente y subliminal las diferencias culturales no son perceptibles. Es muy evidente que los códigos culturales conscientes intervienen en el proceso de comunicación, pero esta comunicación sólo es una comunicación superficial. Sólo hay una raza humana y funciona según las mismas reglas neurofisiológicas. El sistema nervioso central da las órdenes correspondientes al cuerpo para que éste reaccione. El cerebro tiene la misión de activar las zonas corporales desde el sistema nervioso central, y lo hace según las mismas reglas y los mismos principios. Estas reglas y estos principios son universales. Algunas personas nos afectan incluso antes de que hablemos con ellas. No sabemos quiénes son, ni de dónde vienen, su cultura puede estar en las antípodas, sus referentes diferentes a los nuestros y su idioma ser distinto al nuestro; sin embargo, cuando nos miran o intentan hablarnos, nos afectan sin que sepamos por qué. De hecho, estas personas, con su actitud, nos envían mensajes universales que recibimos inconscientemente y a los que responderemos a su vez inconscientemente.

**La actividad cerebral se manifiesta en la gestualidad**.

Roger W. Sperry, neurofisiólogo, famoso por sus trabajos sobre las conexiones entre los hemisferios cerebrales, describió el rol singular de cada hemisferio cerebral en aspectos como

el razonamiento o afectividad, la percepción de la lengua y el espacio, el reconocimiento del rostro y los juicios de valor.

Esta especialización hemisférica condiciona aspectos comunicativos como el lenguaje y la gestualidad: "*El lenguaje no puede entenderse sin su base neurológica. A su vez, no podemos comprender la función lingüística ni su propio origen si no entendemos también los nexos de unión que existen con otras funciones y comportamientos, como la propia conducta gestual o la lateralización cerebral y manual*" (Llorente, 2007).

En concreto, es el hemisferio izquierdo de diversas especies animales el que ejecuta el control sobre todos los estímulos específicos relevantes desde el punto de vista comunicativo (Rogers y Andrew, 2002). Si nos centramos en la especie más cercana genéticamente a los humanos, los primates no humanos, hay documentación abundante de dicha especialización hemisférica (Petersen et al, 1978; Ramus et al, 2000). El procesamiento de la información acústico temporal se realiza desde el hemisferio izquierdo en dichos primates. Este hecho podría representar un precursor evolutivo de la lateralización hemisférica para el procesamiento del lenguaje y percepción del habla en los humanos.

Los gestos comunican. Esta afirmación es válida tanto para primates no humanos como para los humanos. El origen filogenético del habla podría estar en la comunicación gestual de nuestros antecesores más que en sus vocalizaciones. Michael Corballis (2002, 2003) ha propuesto un *corpus* teórico para evidenciar la importancia del gesto como origen evolutivo de nuestro lenguaje. Su línea argumental parte de la base de la observación de que los gestos pueden ser de gran ayuda para explicar entidades y eventos del mundo real. A esto hay que añadir que un sistema gestual puede presentar las propiedades esenciales de una lengua hablada, como la de utilizar una estructura sintáctica. Ejemplo de esto último serían las lenguas de signos, especialmente aquellas desarrolladas de manera espontánea en diversas partes del mundo. Además, la capacidad de empatía, estrechamente relacionada con las neuronas espejo, favorece la imitación del sujeto observado. Este mecanismo, presente tanto en simios como en humanos, es considerado por algunos como un requisito neuronal previo a desarrollar la comunicación interindividual y finalmente el habla (Arbib y Rizzolatti, 1996; Rizzolatti y Arbib, 1999). La argumentación de Corballis continúa considerando la importancia que la percepción visual tiene durante el procesamiento lingüístico (efecto McGurk): los gestos tienen influencia sobre lo que percibe el interlocutor, no sólo los realizados con las manos, sino que incluso los gestos faciales pueden influir en la percepción del sonido. Por último, para Corballis, la lateralización cerebral humana es un peldaño evolutivo básico que sirvió para

ejercer control sobre las habilidades lingüísticas y, por tanto, para desarrollar una tendencia psicomotora al uso preferente de la mano derecha.

Otras investigaciones sobre la comunicación gestual en humanos han relevado una conexión entre lateralidad manual y especialización hemisférica para el lenguaje. Entre ellas, me gustaría destacar que se ha visto que la mano derecha es la predominante a la hora de realizar movimientos mientras estamos hablando (Kimura, 1973). Por otro lado, en los individuos sordos, desde un punto de vista neurofisiológico, el patrón de activación del área de Broca es similar al que se produce durante el discurso hablado (Emmorey, Mehta y Grabowski, 2007), lo que indica que las mismas áreas de producción y comprensión del lenguaje se emplearían tanto en el sistema de comunicación vocal como gestual (Grossi et al, 1996).

**ESPECIFIDAD DE LA SINERGOLOGÍA®**

La Sinergología® trata sobre la comunicación no verbal. Entonces, ¿por qué no se habla de comunicación no verbal y se busca otro término? Simplemente porque la comunicación no verbal es lo que observamos. El objeto observado no es el método de observación.

**Método científico: Falsabilidad de Karl Popper**

Por un lado, las proposiciones sinergológicas se basan en observaciones puramente empíricas y son expuestas al criterio de Falsabilidad de Karl Popper. Falsabilidad (refutabilidad) es la propiedad que tendrá una proposición universal si existe al menos un enunciado lógicamente posible que se deduzca de ella y que pueda demostrarse falso mediante observación empírica. Para justificar la generalización "todos los cisnes son blancos", según el método hipotético-deductivo, tendríamos que buscar a todos los cisnes para comprobar que todos son blancos, algo imposible. En cambio con este método habría que hacer lo contrario, buscar un cisne de cualquier otro color, verde, negro etc...Así sólo nos hace falta buscar un cisne diferente para refutar esa hipótesis.

**Sistema de codificación y clasificación: La tabla sinergológica**

Para poder construir unas proposiciones verificables, la Sinergología® ha construido un sistema de codificación de gestos que ha plasmado en la llamada "Tabla Sinergológica", en el que cada gesto tiene un etiquetado que permite una clasificación dependiendo de las características del gesto realizado y la parte del cuerpo que lo recibe y la que lo ejecuta. Para facilitar la construcción de dichas etiquetas de gestos, el cuerpo humano ha sido categorizado por

segmentos, ocho en total, y en cada segmento se han numerado sus componentes. La extensión de dicha "Tabla Sinergológica" es hoy por hoy de unos 1.800 ítems gestuales después de varios años intentando simplificarla y está en constante evolución. Como ejemplo citaré la etiqueta sinergológica, A_0_D_N_30_56, dónde A = gesto de autocontacto, 0 = número del segmento del cuerpo donde se produce: en este caso cabeza, D= característica del gesto: en este caso picor, N = zona concreta dentro del segmento del cuerpo: en este caso nariz, 30= punto exacto dentro de la zona, 56= mano que lo realiza: en este caso derecha.

**MÉTODO SINERGOLÓGICO: A.S.A.T**

En Sinergología® disponemos de un método de lectura de la información no verbal: es el Método A.S.A.T. Se trata de leer los ítems de apertura y de cierre para comprender instantáneamente cómo se sitúa el otro en relación a mí.

**Elementos Sistémicos**

El primer paso de aplicación del método es tener en cuenta los posibles "elementos sistémicos". Desde la perspectiva sinergológica, en un acto de comunicación hay distintos elementos que pueden condicionar la gestualidad. Estos elementos se pueden dividir en analíticos (relacionados con uno mismo, proceden del estado interno de la persona) y sistémicos (en relación a la situación de la comunicación). Hablamos de la existencia de un "elemento sistémico" cuando el ítem que aparece depende del contexto espacial de la comunicación, es decir cuando un elemento externo a las personas en acto de comunicación condiciona la gestualidad de los sujetos. Es de vital importancia saber identificar la presencia de un elemento sistémico ya que puede modificar por completo la interpretación de un análisis gestual.

**Las tres miradas Sinergológicas: *Statua*, Actitud Interior y Micromovimientos (S.A.M)**

Ir de lo general a lo particular. Comprender a un ser humano es sentirlo primero en su globalidad antes de adentrarse en el detalle de sus actitudes. La lectura desde las tres observaciones sinergológicas se plantea siempre en un orden que va del más general a lo particular.

La *Statua* expresa los sentimientos, así como la historia y las experiencias vividas de la persona. Corresponde a una lectura global de todo el cuerpo, el cual se mira como un todo en el que ciertas partes tendrán características que expresarán la personalidad más íntima. De la misma

manera que nuestros estados emocionales determinan la contracción y expansión de nuestros órganos internos (contracción con miedo, tristeza y depresión; expansión con rabia, felicidad, alegría, bienestar), también conforman nuestros movimientos y gestos corporales, y también determinan la formación de la estructura corporal a través de los años.

"*El cuerpo revela nuestra experiencia emocional y demuestra la forma como nos expresamos…Ya que somos tan temerosos como ignorantes en la expresión de nuestras emociones, es lógico también que nuestros cuerpos estén constreñidos… El desarrollo de los músculos, la forma, el gesto, la piel y la configuración que soporta los huesos, toda tu configuración revela cómo está constituido el lenguaje de tu cuerpo* "(Beauport-Díaz, 1994. p.109-112)

Algunas estructuras del cuerpo humano son muy profundas y ciertos músculos reaccionan más rápido que otros para que el ser humano pueda adaptarse eficazmente al entorno. Con excepción del corazón, que es un músculo estriado de naturaleza muy particular, los músculos estriados reaccionan muy rápidamente y los músculos lisos mucho más lentamente. Louis Lapicque (1907) fue el primero en analizar el tiempo de electrización necesaria para obtener una contracción muscular. Este tiempo, llamado cronaxia, se cifra en unidades de duración. Permitió comprender que los músculos lisos tardan 400 veces más tiempo en reaccionar a un impulso eléctrico que los músculos estriados. Los músculos lisos rigen el sistema vegetativo. El tono muscular prepara y guía el gesto. El tono muscular es el que hace que los gestos sean flexibles o rígidos. Todo aumento del tono muscular hacia la rigidez indica que ha habido una excitación emocional vegetativa.

De esta manera, se entiende que si un pensamiento se produce de forma repetitiva y se inhibe el acto que se debería producir, el tono se mantiene de manera efectiva en los músculos que efectúan el movimiento y aparece una tensión exagerada. Así en la *Statua* descubrimos que de las variaciones del tono muscular y las alteraciones de los tejidos resultantes nacen unas repercusiones de las emociones y unas repercusiones sobre el sistema nervioso vegetativo y más en particular de la acción antagonista del sistema simpático que controla la tensión y la retracción, y del sistema parasimpático que controla el descanso y la dilatación. Como consecuencia de las tensiones, ciertos grupos de músculos ya no se relajan. Examinar la *Statua* de un ser humano permite leer sus grupos de músculos rígidos y profundizar en su Historia.

La "Actitud interior" expresa las emociones. Las emociones se leen en ciertas partes más específicas del cuerpo. Las articulaciones tienen un rol muy importante cuando abordamos la

actitud interior, al igual que los movimientos semiconscientes que hacen las manos o los pies. Las emociones se expresan cuando hacemos gestos. La Sinergología® distingue 4 tipos de gestos.

El último paso sería el estudio de los Micromovimientos: expresan las pulsiones, los impulsos. Los Micromovimientos se leen de forma muy específica. Son los detalles de la lectura. Su correcta apreciación es fundamental para entender una actitud de comunicación, pero al mismo tiempo sólo son la tercera mirada, el tercer momento de la lectura. Para que tengan sentido, no hay que haberse perdido nada del contexto. Existen dos grandes formas de micromovimientos: las Microreacciones (movimientos sutiles de la cara y del cuerpo en los que no interviene la mano) y los Gestos de Autocontacto. Estos últimos se dividen en: Micropicores, Microcaricias y Microfijaciones.

**APLICACIONES DE LA SINERGOLOGÍA® A INTELIGENCIA Y SEGURIDAD**.

Desde el año 2011 se ha realizado formación en Sinergología® en distintas unidades de la Guardia Civil, como por ejemplo en la Jefatura de Información y en la U.C.O, dónde personal de Drogas y el de Homicidios, Secuestros y Extorsiones han tenido las formaciones más amplias, ya que han podido verificar en su día a día la eficacia de esta herramienta en su trabajo.

En abril de 2013, el Magistrado José Luis Albiñana, en ese momento responsable del Juzgado de Instrucción número 7 de Valencia, solicitó por primera vez una prueba pericial en Comunicación No Verbal desde la perspectiva de la Sinergología®. El informe sinergológico, realizado a partir del análisis del visionado de una imágenes facilitadas por el Juzgado, fue aceptado como prueba pericial, lo que ha supuesto un hito en el desarrollo y aplicabilidad de la Sinergología®en el ámbito judicial.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BEAUPORR, A. y DÍAZ, M., *Las tres caras de la mente,* Caracas: Garac S.A, 1994.

BIRDWHISTELL, R., *Kinesics and context: Essays on body motion communication*, Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 1970.

BLOCH, H. y MORANGE, F. ," Organising Gestures in External Space: Orienting and Reaching", *A Handbook of Spatial Research Paradigms and Methodologies*, N.Foreman y R.Giller, Hove, Psychology Press, 1997, vol I.

DAMASIO, A., El *error de Descartes*, Barcelona: Crítica, 1996.

DARWIN, C., *The expression of the Emotions in Man and Animals*. Londres: Ed John Murray, 1872.

DAVIDSON, R., "Prolegomenom to Emotion: Gleanings from Neuropsychology", *Cognition and Emotion*, 6 (1992), p. 245.

EFRON D., *Gesture and environment*, New York: King Crown, 1941.

EKMAN, P. y FRIESEN, W., "Nonverbal Leakage and Cues to Deception", *Psychiatry*, 32 (1969), p. 88-105.

EKMAN, P. , LEVENSON y FRIESEN, "Autonomic Nervous System Activity Distinguishes between Emotions", *Science*, 221 (1988), p. 1208-1210.

FEYEREISEN, P., *Le cerveau et la communication*, París, P.U.F, 1994, p.213.

GADNER, H. et al, "Missing the Point: The Role of the Right Hemisphere in the Processing of Complex Linguistic Materials*", Cognitive Process and The Right Hemisphere*, E. Perelman, New York Academic Press, 1983.

GAINOTI G., "Emotional Behaviour and Hemispheric Side of the Lesion", *Cortex*, 8, (1972), p. 41-55.

GALLESE V, et al., "Action recognition in the promotor cortex". *Brain,* 119 -2- (1996), p. 593-609.

HOESEN, G.W., "Emotional Disturbances Associated with Focal Lessions of the Limbic Frontal Lobe", *Neuropsychology of Human Emotion*, K.M. Heilman y P.Satz, Nueva York y Londres, Guildford Press (1983), p. 85-110.

KAWASAKI, H et al, "Single-Unit Responses to Emotional Visual Stimuli Recorded in Human Ventral Prefontal Cortex", *Nature Neuroscience*, 4 ( 2001), p. 15-16.

KIMURA, D y HUMPHRYS, C.A. , "A Comparasion of Left and Right Arm Movement during Speaking", *Neuropsychologia*, 19 (1981), p. 807-812.

LAPICQUE, L., "Recherches quantitatives sur l'excitation électrique des nerfs traitée comme une polarisation", *Journal de Physiologie et de Pathologie Générale 9: p620–635*, 1907

LEDOUX, J. , *El cerebro emocional*. Barcelona: Planeta, 2000

McNEILL, D., "So you think Gestures Are Nonverbal?", *Psychological Review*, 92 (1986), p. 350-371.

MELZACK, R.,"Phantom limbs, the self and the brain". *Canadian Psychology,* 30 (1989), p. 1-16.

NORTOFF G, HEINZEL, A., *The self in Philosophy, Neuroscience and Psychiatry: an epistemic approach.* En: The self in Neuroscience and Psychiatry. Kircher T, David A (eds.). Cambridge University Press, 2003.

REICH, W. *"Statua" L´analyse caractérielle*, Paris, Payot, 1973.

RIZZOLATTI G et al. "Resonante behaviors and mirror neurons". *Arch Ital Biol,* 137-2- (1999), p. 85-100.

ROSENTHAL, R. "*The PONS Test: Measuring Sensitivity to Nonverbal Cues*", en *Advances in Psychology Assesment*, de P. MacReynolds, San Francisco:Jossey-Bass, 1977

TÉLLEZ-VARGAS, J. "Teoría de la mente: evolución, ontogenia, neurobiología y psicopatología*" Avances*, vol. 7. Bogotá: Asociación Colombiana de Psiquiatría Biológica., 2006, p. 26-27.

TUCKER, D.M. y WILIAMSON, P.A. "Asymetric Neural Control Systems in Human Self-Regulation", *Psychological Review*, 91, 1984, p. 185-215

TURCHET, P. *La Synergologie,* Paris: L´homme Eds De, 2004.

ZOCCOLOTI, P., SCABINI, D. y VIOLANI, C. " Electrodermal Responses in Patients with Unilateral Brain Damage" *Journal of Clinal Neuropsychology*, 4, 1982, p.143-150.

# LA SEGURIDAD PRIVADA COMO ACTOR EN LA SEGURIDAD AEROPORTUARIA

**José Villena Romera**

## NOTA BIOGRÁFICA

Brigada de la Guardia Civil, destinado en el Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad. Diplomado en Criminología por la Universidad Católica de Ávila. Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales (SEI). Director de Seguridad Integral por la UNED. Profesor de Seguridad Privada y Formador AVSEC. Investigador del IUISI en el proyecto "La detección térmica aplicada a la protección perimetral". Investigador en el "Programa de intervención en análisis de conducta para la disminución del hurto en grandes superficies" de la Fundación Behavior & Law.

**INTRODUCCIÓN**

La ministra de Fomento, Ana Pastor, ha afirmado que los aeropuertos de la red de AENA registran un acumulado entre enero y noviembre de 2014 de 183 millones de pasajeros, un 4,5% más que en el mismo periodo de 2013. Este aumento viene a confirmar el proporcionado por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) el pasado mes de abril sobre un incremento del 7,5% del tráfico aéreo mundial de pasajeros con respecto al mismo mes del año anterior.

Oriente Próximo es la región que más aumentó el tráfico - 18,6%- con una diferencia notable con el resto de regiones, como Latinoamérica - 8,2%-, Europa - 7,9%- y la región Asia-Pacífico - 6,7% de incremento. Por lo que respecta a África y Norteamérica registraron un aumento del 3,9% y 4,9% respectivamente.

Con estas cifras y la previsión de aumento en los próximos años debemos ser conscientes de que el transporte aéreo es un sector estratégico, no sólo nacional, sino también a nivel mundial, y que, como tal, precisa una seguridad acorde a sus necesidades, riesgos y amenazas.

**NORMATIVA**

Cuando hablamos de la seguridad aeroportuaria debemos entender la protección de la aviación contra los actos de interferencia ilícita mediante una combinación de medidas y recursos humanos y materiales, tal y como se detalla en la Definición de la Organización sobre Aviación Civil Internacional (OACI) en su Anexo 17.

Desde los inicios de la aviación se han suscrito diversos convenios, como el de París en 1919, el Convenio Iberoamericano de Navegación Aérea firmado en Madrid en 1926, el Convenio de Tokio sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de aeronaves, el Convenio de la Haya para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves de 1970 o el Convenio de Montreal de 1971 para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, ratificados los dos últimos por España en 1972.

Más recientes en el tiempo son el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos de Montreal de 1991 y el Convenio de Beijín en 2010, para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional y su Protocolo complementario del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (tipificando como acto de

interferencia ilícita el uso de aeronaves como arma). Estos últimos convenios son acuerdos internacionales adoptados tras el atentado de Lockerbie en 1988 y los atentados del 11-S en 2001.

En Europa la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC), creada en 1955, junto a la Comisión Europea, han producido una considerable y abundante regulación normativa del sector, sobre todo esta última.

Por lo que respecta a España, podemos mencionar la Ley 48/1960 de Navegación Aérea y la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea, si bien la normativa tanto internacional como europea se adapta en tres programas nacionales (seguridad, calidad y formación) para la aviación civil.

Así mismo hay que tener en consideración otra legislación adicional que afecta a este sector, como la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Ley 5/2014 de Seguridad Privada y su reglamento, la Ley 2/1985 de Protección Civil o la Ley 8/2011 Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas.

**PROGRAMAS NACIONALES**

Como antes se ha mencionado, en nuestro país existen tres programas nacionales para la aviación civil.

**Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (PNS)**

La primera edición, aprobada en abril de 2003, ha tenido múltiples revisiones conforme la normativa se desarrollaba, y en breve se dispondrá de una nueva edición.

El PNS consta de un parte de difusión restringida y otra pública[1]. A este respecto, hay que destacar que, por acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, se declara pública la parte del Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil que afecta directamente a los pasajeros y aquélla que, en el ámbito interno, constituye aplicación de las medidas comunes de seguridad aérea que no tienen carácter de información clasificada de la UE.

El objetivo del PNS tiene como finalidad establecer la organización, métodos y procedimientos necesarios para asegurar la protección y salvaguarda de los pasajeros, tripulaciones, público, personal de tierra, aeronaves, aeropuertos y sus instalaciones, frente a actos de interferencia

[1] BOE, 193 de fecha 13 de agosto de 2012.

ilícita, perpetrados en tierra o en aire, preservando la regularidad y eficiencia del tránsito aéreo nacional e internacional en el Estado español y su espacio aéreo.

**Programa Nacional de Calidad para la Aviación Civil (PNC)**

De acuerdo con lo indicado en el Artículo 11 del Reglamento (CE) número 300/08, de 11 de marzo, el PNS se complementa con la adopción de procedimientos adecuados para el control del cumplimiento de las normas y métodos comunes a través del Programa Nacional de Control de Calidad de la Seguridad de la Aviación Civil (PNC).

El PNC verifica que las medidas de seguridad de la aviación se apliquen de manera eficaz y adecuada y determina cual es el grado de cumplimiento de lo dispuesto en el PNS.

**Programa Nacional de Formación para la Aviación Civil (PNF)**

Todos los organismos, ya sean nacionales e internacionales (OACI, CEAC y Comisión Europea) con responsabilidad en la seguridad de la Aviación Civil coinciden en señalar que todas las precauciones y medidas preventivas adoptadas para proteger el transporte aéreo contra actos de interferencia ilícita sólo pueden ser efectivas mediante el empleo de personal preparado y que, entrenado a tal fin, pueda hacer un uso correcto de las herramientas disponibles.

El PNS (público) recoge en su articulado un capítulo específico referente a la Formación de Seguridad. En él se detalla que todos los actores implicados (autoridad competente, gestor aeroportuario, compañía aérea, etc.) deberán garantizar que su personal cumple las normas indicadas en dicho capítulo. Todos han de velar por su cumplimiento y los colectivos a los que corresponda la aplicación de medidas de seguridad deberán conocer de manera convenientemente las prácticas y procedimientos que en relación con la seguridad les correspondan, según sus funciones.

La autoridad competente aprobará y mantendrá actualizado un Programa Nacional de Formación de Seguridad de la Aviación Civil (PNF) de carácter restringido, con el objetivo de sensibilizar y motivar al personal de los colectivos implicados, así como sistematizar la formación del personal para aplicar niveles de seguridad preventiva normalizados y para hacer frente a situaciones en las que la seguridad de la Aviación Civil se vea amenazada.

El PNF está estructurado en distintos cursos específicos, aplicables a los colectivos definidos de carácter restringido aprobados por la autoridad competente, con el objetivo de delimitar los conocimiento necesarios que corresponden a cada uno.

Todos los colectivos (seguridad pública, seguridad privada, gestores, líneas aéreas, etc.) a los que se dirige el PNF deben asegurarse de que la aplicación de los requisitos del programa es rigurosa, continuada en el tiempo y abarca a todos.

El personal que desempeñe labores de inspección, control de acceso a zona restringida u otros controles de seguridad deberá estar certificado de acuerdo al Programa Nacional de Formación, el cual establece las disposiciones internas de carácter restringido aprobadas por la Autoridad competente.

Por lo que respecta a la Formación de Formadores, AVSEC, en el año 2012 se firmó un acuerdo entre la AESA y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) para llevar a efecto esta actividad formativa. Estos formadores, a excepción de los pertenecientes a organismos oficiales, obtienen una doble certificación oficial por parte de AESA y de dicha Universidad.

**ACTORES IMPLICADOS**

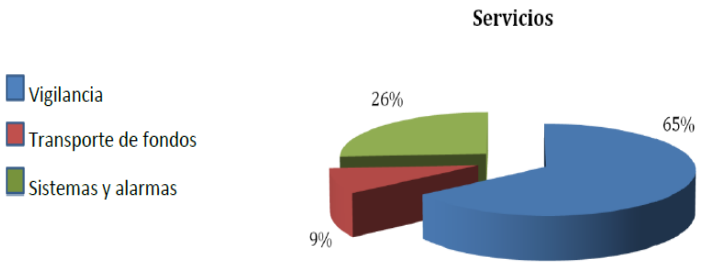
En este apartado se diferencian cuatro grandes grupos:la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), el Gestor aeroportuario, la Seguridad (pública o privada) y el Usuario final, ya sea en este caso pasajero, tripulante de compañía aérea, trabajador aeroportuario, etc.

La Ley Orgánica 2/1986 (artículo 12.1.B) establece que la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran serán funciones ejercidas por la Guardia Civil.

Dicho esto, el 29 de junio de 1999 se suscribió un convenio de colaboración, entre la Secretaría de Estado de Seguridad y el Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), cuyo objeto es establecer normas y medidas que permitan reforzar la colaboración y coordinación en materia de seguridad en sus respectivos ámbitos competenciales.

**Seguridad Privada**

Según datos ofrecidos por Eduardo Cobas, Secretario General de APROSER[2] durante el desarrollo de las VII Jornadas de Seguridad Aeroportuaria en junio del presente año, la Vigilancia representa un 65% de la facturación del sector de la Seguridad Privada.




Las infraestructuras de transporte representan el 15,87 % de la facturación del sector, generando el ámbito aeroportuario el 45% de la facturación de las infraestructuras de transporte.

No sólo el Gestor debe tener planes de seguridad específicos, sino que otros Usuarios también están obligados por la normativa a disponer de dichos planes. La Seguridad privada tiene una presencia relevante en:

- Gestores aeroportuarios
- Compañías aéreas
- Agentes de asistencia en tierra
- Concesionarios
- Otros operadores

Con referencia al perfil del Vigilante de Seguridad, es mayormente masculino (86%), si bien la presencia femenina es superior a la existente en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La formación que precisa para el desempeño de sus funciones es la que se detalla 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. En dicha Resolución se detalla una formación común a todos los Vigilantes de Seguridad así como una

[2] Asociación Profesional de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad (APROSER) www.aproser.es

específica para personal que presta servicios de vigilancia en los aeropuertos. A esta hay que añadir, como se ha mencionado al hablar del PNF, una formación y certificación más específica, de carácter restringido, en atención a los cometidos que desempeñe el Vigilante de Seguridad y que se detalla convenientemente en dicho Programa Nacional de Formación.

Por último, dentro de este apartado quiero hacer mención al Acuerdo de Colaboración suscrito, en noviembre de 2012, entre AENA y APROSER en el ámbito del servicio de la Seguridad Privada en los aeropuertos. Entre los objetivos de dicho convenio se encuentra: promover el compromiso de todos los implicados en la Seguridad de los aeropuertos, incentivar y motivar a los trabajadores de las empresas de Seguridad privada mediante la concesión de un "Premio a la Excelencia", reconociendo de esta manera el trabajo desempeñado en los aeropuertos, y fomentar actividades para afianzar las relaciones de colaboración entre AENA y APROSER.

De este último objetivo se extrae la idea de fomentar actividades como los premios mencionados, el desarrollo de jornadas[3] de excelencia en la atención al ciudadano y el trato al pasajero, y la realización de cursos formativos para desarrollar nuevas competencias en habilidades sociales.

Los métodos que han de aplicarse en los distintos controles, así como los medios tecnológicos de que se dispone para llevar a efecto tales funciones, se detallan convenientemente en la parte pública del PNS. Hay que señalar que la tecnología se ha ido implementando con políticas reactivas a las distintas amenazas que la aviación civil ha ido sufriendo, siendo el pasajero, como usuario final de este transporte, una víctima de dichos cambios procedimentales.

Por lo que respecta a la inversión anual de AENA en materia de seguridad, puede decirse que es superior a los 100 millones de euros, y, aunque no se precisa en detalle esta partida, la ministra Ana Pastor ha recordado que en 2015 se invertirán 535 millones € en aeropuertos, navegación aérea y seguridad.

[3] La I Jornada tuvo lugar en diciembre de 2013 en el Aeropuerto de Madrid-Barajas.

**RIESGOS Y AMENAZAS**

Los riesgos y amenazas para la seguridad aeroportuaria son diversos (uso de láseres, drones, etc.), siendo el terrorismo la mayor amenaza para la aviación civil, ya sea en pasajeros o carga.

**Terrorismo de ETA**

La amenaza terrorista de ETA ha sido constante en el tiempo y el sector del transporte un objetivo prioritario. Los atentados contra estaciones ferroviarias o aeropuertos han sido numerosos.

El 29 de julio de 1979 ETA colocó una maleta con una bomba en la consigna de la estación de Atocha y otra en la de Chamartín, que explotaron casi simultáneamente y causaron seis muertos y unos cien heridos. En octubre de 1993, ETA atentó esta vez contra la estación de Sants de Barcelona. El rápido y eficaz desalojo evitó en esta ocasión que se produjeran víctimas.

En 2003 la actuación policial evitó una tragedia, pues la organización terrorista ETA se disponía a atentar nuevamente, en la tarde del día 24 de diciembre, con más de 50 kilos de explosivo en la madrileña estación de Chamartín.

Pero si la amenaza contra el transporte ferroviario ha sido constante, el transporte aéreo también ha sufrido continuos atentados. Aeropuertos como el de Reus, El Altet, Zaragoza, Málaga o Madrid-Barajas, entre otros, han sufrido la barbarie terrorista.

Por lo que respecta al actual Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, ha sido objetivo de cuatro atentados de la organización terrorista ETA. El primero de ellos fue una bomba colocada en una maleta depositada en la consigna, en julio de 1979, causando la muerte de un trabajador y varios heridos. En 1996 ETA atentó contra las instalaciones aeroportuarias mediante el lanzamiento de cinco granadas, no habiendo víctimas en esta ocasión. Posteriormente, el método empleado ha sido el coche bomba en los dos siguientes atentados en 2001 y el 29 de diciembre de 2006. Si bien en el atentado de 2001 ocasionó daños cuantiosos, el cometido en el 2006 causó, además de los consiguientes daños en las infraestructuras, la muerte de dos personas.

**Terrorismo internacional**

Durante décadas se han realizaron secuestros de aeronaves por diferentes motivos (solicitud de asilo, reivindicaciones políticas, terrorismo, personas perturbadas sin motivos aparentes, etc.).

El primer secuestro que se tiene registrado de una aeronave se produjo en Perú en 1931, cuando unos insurrectos peruanos retuvieron un avión Ford Trimotor de la aerolínea Panagra. Desde entonces la amenaza de comisión de actos de interferencia ilícita ha estado siempre presente en la aviación civil.

La cronología de sucesos es muy amplia y variada en la casuística. En la década de los 80 la comisión de atentados contra la aviación era constante, si bien el atentado perpetrado el 21 de diciembre de 1988 contra el vuelo Pan Am 103 sobre la ciudad de Lockerbie (Escocia), mencionado con anterioridad, ocasionó una gran repercusión mediática y la adopción de normas internacionales sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (Convenio de Montreal, 1991). Este atentado produjo un antes y un después en la adopción de medidas de seguridad en la aviación, si bien los atentados cometidos del 11-S fue el punto de inflexión en el sector.

Los atentados del 11-S en 2001, en los que las armas homicidas fueron los propios aviones, produjeron el desarrollo de un nuevo Convenio Internacional (Beijing 2010). Dicho esto, no hay que olvidar que el 24 de diciembre de 1994 un Airbus 300 de la compañía aérea Air France, más exactamente el vuelo 8969 que despegó desde Argel con destino al Aeropuerto de Orly (Francia), fue secuestrado por cuatro terroristas cuya intención final era estrellar el avión contra la Torre Eiffel. Este secuestro se resolvió en Marsella por el GIGN, el Grupo de Intervención de la Gendarmería Nacional, mediante el asalto al avión y la liberación del pasaje.

Como reflejo a continuación, muchos de los atentados terroristas cometidos han ido seguidos de la adopción de medidas procedimentales y de seguridad, con el fin de evitar la comisión de nuevos atentados.

El primero de estos casos es el ocurrido el 22 de diciembre de 2001, cuando Richard Reid intentó detonar el explosivo que llevaba oculto en falsas suelas de sus zapatillas. Este atentado produjo la adopción de medidas de control con respecto al calzado y la instalación en los aeropuertos de equipos detectores de metales en calzado (DMC).

Posteriormente, en agosto de 2006, los Servicios de Inteligencia británicos evitaron una tragedia. La idea era hacer explotar diferentes aviones de forma secuencial utilizando explosivos camuflados en líquidos, dentro de botellas de refrescos. Los estados adoptaron una nueva medida de seguridad mediante la restricción en el transporte de líquidos, aerosoles y/o geles (LAG's) en el equipaje de mano. Si bien se mantiene a día de hoy esta medida de seguridad, se han desarrollado equipos técnicos que permitirán, en un corto plazo, levantar dicha restricción.

Un tercer suceso aconteció el 25 de diciembre de 2009, cuando Umar Farouk fue reducido por la tripulación del vuelo Nortwest Airlines 253 con destino a Detroit, al intentar explosionar un artefacto adherido y oculto en su ropa interior. Este atentado ha provocado la implementación, en ciertos aeropuertos internacionales, de arcos de seguridad con tecnología de ondas milimétricas, lo que popularmente se ha denominado escáner corporal.

Por último en noviembre de 2010, diversos paquetes con explosivos fueron encontrados en distintos tóner de impresoras en distintos vuelos con destino a los Estados Unidos. En esta ocasión han sido las medidas de seguridad de la carga las que se han visto afectadas. En la actualidad AESA tiene un procedimiento para la certificación del binomio Vigilante de Seguridad y perro detector de explosivos para el empleo de este último en la inspección de la carga aérea.

**Terrorista**

El término "lobo solitario", acuñado hace años, ha vuelto a tomar fuerza tras los atentados de Boston y de algunas de las detenciones llevadas a efecto en nuestro país. Con anterioridad a esta terminología se empleaba el término "*Urban Yihad*" para describir este *modus operandi* de los terroristas.

Dejando de un lado la denominación ("terrorista autónomo", "radical libre", "lobo solitario" o "piel blanca"), este tipo de terrorismo es una amenaza por su modo de actuación autónoma e independiente. Su autofinanciación, al igual que las pequeñas células yihadistas, puede deberse a robos, tráfico de droga, etc.

Aunque algunos de estos terroristas han visitado campos de entrenamiento, su forja es internet, donde se radicalizan y se nutren de ideas de la yihad así como de formación en explosivos y métodos terroristas.

Por lo que respecta a la seguridad en la aviación civil, tenemos los ejemplos ya mencionados de Richard Reid y Farouk, quien al ser interrogado sentenció "*después de mi vendrán más terroristas suicidas*". Más reciente en el tiempo, en marzo de 2011, encontramos el atentado sucedido en el aeropuerto de Fráncfort cometido por el albanokosovar Arid Uka, quien expresó que "*lo hice por Alá*".

Lorenzo Vidino, profesor especializado en terrorismo e islam político en la Universidad de Harvard, en una entrevista realizada por el diario "El País" el 30 de diciembre de 2009 a raíz del atentado de Detroit, manifestaba: "*La estrategia de los yihadistas ha evolucionado hacia un nuevo tipo de terrorismo mucho más difícil de perseguir e interceptar, como demuestra no sólo este último caso sino también el del soldado de la base militar norteamericana de Fort Hood, que mató a 13 compañeros y se supo que había tenido relación con un imán radical. También ha habido otros precedentes en Italia o Estados Unidos. Es lo que se ha denominado el ataque de un lobo solitario. Los miembros de las células son ahora mucho más independientes. En algunos casos son preparados en el manejo de explosivos por Internet, seleccionan ellos mismos los objetivos y actúan de modo individual. Es más difícil detectar en un aeropuerto a un único terrorista que a un grupo de veinte. Esta nueva estrategia ha sido la reacción de los terroristas a los mejores controles de inteligencia y ha puesto en cuestión si la estructura clásica de Al Qaeda se ha quedado obsoleta*". [4]

Ese mismo año, la secretaria del Departamento de Seguridad Nacional de EEUU, Janet Napolitano, en unas declaraciones reconocía que la seguridad del presidente siempre es primordial y que una de las cosas más complicadas es lo que llamamos el lobo solitario, el individuo que, por cualquier razón, se ha convertido al extremismo violento y que, por cualquier razón, quiere matar a alguien que representa algo que no le gusta. Las incursiones de un lobo solitario son un problema difícil.

En una Declaración Conjunta de los ministros de los Estados miembros de la UE, el vicepresidente de la Comisión Europea y la secretaria del Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos de América, con motivo de la Presidencia Española de la Unión Europea en 2010, se adoptaron propuestas para trabajar en los ámbitos de la seguridad aérea, el intercambio de información, la investigación y la actividad internacional. Una de las ideas

[4] http://internacional.elpais.com/internacional/2009/12/30/actualidad/1262127609_850215.html

principales a destacar es que frente a una amenaza internacional se requiere una respuesta internacional.

La amenaza terrorista es constante y se mantiene en el tiempo; prueba de ello es que, antes de la celebración de las Olimpiadas de Londres, los servicios británicos de inteligencia evitaron un complot de Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA). El plan consistía en utilizar a los llamados "piel blanca", es decir terroristas sin antecedentes criminales, para cometer una serie de atentados en vuelos aéreos procedentes de EE.UU. En este caso, uno de los terroristas era el noruego convertido al islam Muslim Abu Abdurrahman de 35 años.

Por lo que respecta a la participación de mujeres en este tipo de atentados, encontramos dos sucesos ocurridos en Rusia. El 24 de agosto de 2004, dos terroristas, supuestamente de nacionalidad chechena, salieron del aeropuerto de Domodédovo en dos aviones de líneas rusas con destinos diferentes. Los dos aviones explotaron a pocos minutos de intervalo, uno en Rostov y el otro en Tula, provocando la muerte de toda la tripulación y el pasaje de ambos vuelos.

De la breve descripción de los terroristas que han participado en la comisión de los hechos anteriormente descritos, podemos deducir que no existe un perfil de terrorista yihadista. Si bien es cierto que la participación de la mujer en este tipo de escenario no es frecuente, no podemos obviar el incremento de la misma en los últimos años. La edad, género, nacionalidad, educación, estatus social y laboral, entre otros, nos hacen descartar un perfil homogéneo de este lobo solitario, piel blanca o como se prefiera denominar, pero terrorista en el fondo y en el fin de sus actos.

**CONCLUSIONES**

• Es necesario concienciar a la sociedad, en general, en una cultura de seguridad, defensa e inteligencia para que cada ciudadano perciba como algo propio y se sienta participe en cuestiones relacionadas con la seguridad, la libertad y la defensa de esos intereses y valores no sólo personales sino del propio estado[5]. Un claro ejemplo de esto es ADESyD, cuyo objetivo prioritario es contribuir a difundir las cuestiones de seguridad y defensa en la sociedad española e impulsar iniciativas desde un enfoque integral de la seguridad. Respecto a la inteligencia hay que destacar tanto la labor que desde el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) se lleva a efecto hace años para difundir esa cultura de inteligencia, como el interés social y

[5] El Art. 30 de la Constitución Española señala: "*Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España*".

más concretamente el universitario de ofrecer una formación adecuada. Recientemente la Universidad de Barcelona y ENTI han desarrollado un programa novedoso ante la creciente demanda en el panorama nacional e internacional de profesionales formados en inteligencia, capacitados para la gestión, la recopilación y la transmisión de datos. El Máster de Inteligencia Global y Nuevas Tecnologías[6] que se ofrece conjuga la formación precisa de inteligencia y su aplicación mediante el manejo de las nuevas tecnologías que ofrece el mercado.

• Si bien a la hora de definir la seguridad aeroportuaria se mencionaba una combinación efectiva ente los recursos humanos y los medios materiales empleados, quiero añadir a esta un tercer pilar, que es el diseño de la propia infraestructura. El equilibrio de los tres pilares (recursos humanos, medios técnicos e infraestructura) nos permitirá ser garantes de un servicio de calidad y de seguridad frente a los riesgos y amenazas a las que nos enfrentamos.

• La formación del personal de Seguridad Privada que presta servicio en los aeropuertos, además de la establecida por los programas de formación del personal de seguridad privada y PNF, entre otros, deberá ser constante y ampliar su desarrollo en el dominio de habilidades sociales y nuevos medios tecnológicos que se adopten para hacer frente a las amenazas.

• Otro punto importante es el fomento de la investigación. Desde estas páginas, quiero dar las gracias a la Fundación AENA por el apoyo y estímulo de la misma en este sector. El secuestro de aeronaves, la implantación de explosivos dentro del cuerpo humano, el empleo de misiles teledirigidos o vulnerar la seguridad en la carga son algunas de las amenazas a las que nos enfrentamos en la actualidad.

• La implementación de cámaras térmicas, radares, etc., en el perímetro para aumentar los tiempos de reacción en caso de prealarma o alarma, así como reforzar los procedimientos en la seguridad de la carga son también cuestiones a tener en consideración, en atención a los riesgos y amenazas actuales.

En la siguiente imagen se presentan dos proyectos adjudicados y desarrollados dentro de la Cátedra de Seguridad Aeroportuaria del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI)[7]. Dicha cátedra es fruto de un convenio de colaboración entre la Fundación AENA y la UNED (IUISI), junto al apoyo y colaboración del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, y tiene por objeto el desarrollo de

[6] http://masterenintelligencia.com/
[7] http://www.iuisi.es/

actividades formativas y la promoción de ayudas de investigación en materia de seguridad aeroportuaria.

A la izquierda de la imagen se puede observar el proyecto que desarrollé junto a Francisco Perosanz y Oscar Téllez sobre "Detección térmica aplicada a la protección perimetral" y el proyecto sobre "Eficacia de los procesos de interpretación de imágenes de rayos X en la inspección de la carga aérea", realizado por Joaquín del Toro, José Ignacio Olmos y Juan José Villaverde. Este último proyecto de investigación ha sido premiado en el Security Forum 2014 como mejor proyecto I+D+i de Seguridad en España.

Conscientes de que la seguridad es una condición esencial y necesaria para el desarrollo de cualquier sector y del propio estado, todos los actores, en mayor o menor medida conforme a la responsabilidad de cada uno, debemos aunar esfuerzos en el proyecto compartido de la Seguridad Nacional.

Como reza el lema de ADESyD *"Si vis pacem et securitatem, defende".*

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Cordero Amores, C. y López Fernández, I. (2012). *La seguridad aeroportuaria*. Centro de Documentación y Publicaciones de AENA. Madrid, 2012.

# EPÍLOGO

## LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA COMO PUNTO DE ENCUENTRO Y REFLEXIÓN

**Por Alfredo Crespo Alcázar**

En el avance que España ha experimentado hacia la modernidad durante los últimos 40 años, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ostentan una posición de privilegio.

En efecto, las citadas instituciones han respondido a su cometido principal (asegurando la integridad territorial de la Nación) y han acercado su quehacer cotidiano a la sociedad. El resultado es que la ciudadanía viene mostrando un interés cada vez mayor por todo aquello que afecta a la seguridad y a la defensa, fomentándose las vías de colaboración entre instituciones y sociedad. El nacimiento de ADESyD responde a estos parámetros y con la celebración del I Congreso, *Compartiendo (visiones de) seguridad,* quisimos ponerlo de manifiesto. Su desarrollo nos dejó una serie de ideas y propuestas de acción bien trabajadas y fundamentadas sobre sólidas bases.

Al respecto, se enfatizó que tanto el concepto de seguridad y defensa como quiénes deben garantizarla han mostrado capacidad de adaptación continua a un medio cambiante. Para tal fin, se han seguido diferentes caminos. Cabe resaltar, por ejemplo, la cooperación entre la empresa privada y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en un tema tan sensible como la información.

Así, durante este I Congreso, se recalcó la importancia de los sistemas de información como herramienta para permitir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercer la función de salvaguarda de los derechos y libertades de los ciudadanos de un modo más eficiente y eficaz.

En cuanto al panorama internacional, España se ha integrado en las principales organizaciones de seguridad y defensa, compartiendo y difundiendo sus valores. Como conclusión, España es percibida como un socio fiable por la comunidad internacional.

En este sentido, por todos es conocida la presencia en terreno de nuestras tropas, por ejemplo, en tareas de reconstrucción posconflicto, manteniendo estrechas relaciones con otros actores, como las organizaciones no gubernamentales o las autoridades locales.

Esta fiabilidad, que en última instancia representa una lealtad hacia el Estado de Derecho y su entramado institucional, es una característica fundamental que debe exigirse al resto de actores, en este caso Estados, de la comunidad internacional para hacer frente a las amenazas, algunas de ellas bien tangibles. Se trata de un aspecto del que se dejó constancia durante este I Congreso con motivo de un tema que ha copado la agenda de gobiernos y medios de comunicación en los últimos tiempos: la piratería en Somalia y el Golfo de Guinea.

A pesar de los esfuerzos (humanos y económicos) por poner fin a esa práctica delictiva, difícilmente se podrá conseguir erradicarla por completo si las autoridades locales no se implican activamente y cambian determinadas hábitos que caracterizan su proceder, por ejemplo, la corrupción estructural de sus instituciones.

La permanente inestabilidad regional en Oriente Medio tuvo cabida en las comunicaciones planteadas. Aquélla, además, se ha visto acentuada en los últimos tiempos por la irrupción del ISIL (Estado Islámico de Irak y el Levante), de cuya letalidad somos testigos a través de las imágenes difundidas por los propios terroristas. Una adecuada comprensión del fenómeno ISIL implica conocer sus orígenes, sus aspiraciones a corto plazo y los medios de que se vale. Sólo de este modo y siguiendo una estrategia a largo plazo, podrá ser derrotado.

Como hemos advertido en los párrafos precedentes, actualmente la seguridad y la defensa, y quienes la garantizan/simbolizan, no son percibidos por la ciudadanía como una institución distante y ajena a sus vidas. Las interacciones disfrutan de normalidad y se producen en niveles más generales, como las que tienen lugar entre seguridad pública y privada. Durante este I Congreso se describió la importancia creciente que desempeñan las compañías privadas de seguridad en la protección de las infraestructuras críticas. Su regulación a través de la Ley de Seguridad Privada así lo ilustra.

El I Congreso celebrado el pasado mes de noviembre recogió este cúmulo de inquietudes. A través de un trabajo ímprobo y desinteresado de cuantos tomaron parte en su preparación, logramos asistencia masiva, participación abundante y una petición de nueva celebración. Estos serían, sin embargo, datos empíricos, cuantitativos y, en consecuencia, susceptibles de medir a través de indicadores, como las hojas de registro o la enumeración de ponencias presentadas.

Por ello, la verdadera trascendencia del evento se halla íntimamente relacionada con la capacidad de reflexión mostrada tanto por quienes nos obsequiaron con sus comunicaciones como por aquellos que asistieron como público.

Así, de la lectura de la Actas se deriva el carácter multidisciplinar del Congreso. Cuatro mesas de trabajo alrededor de un tema central susceptible, como se apreciará, de dividirse en varias partes. Cuatro mesas de trabajo en constante interacción las unas con las otras, puesto que las cuestiones de seguridad y defensa no pueden analizarse a modo de compartimentos estanco. De hecho, a través de las ponencias comprobamos como la seguridad es un concepto dinámico y con múltiples facetas. Los retos que debe encarar son diversos, de naturaleza compleja, en constante cambio e imposibles de delimitar en un único espacio ya sea éste geográfico, temático o temporal.

Por tanto, hablar de amenazas, como se hizo en el congreso, no debe identificarse con aceptar el predominio una visión hobbesiana del ser humano. Al contrario, supone un punto de partida realista. Negar o minimizar que existe un listado amplio de riesgos reales y no sólo potenciales, que van desde los más conocidos (conflictos armados, terrorismo, armas de destrucción masiva, flujos irregulares…) hasta aquellos otros que quizás, para quien no esté especializado en la materia, puedan no revestir tal etiqueta (inestabilidad financiera, vulnerabilidad energética...) pasando por las factores que potencian el riesgo (pobreza, radicalismo religioso, cambio climático), implica caer en un reduccionismo tan pueril como cortoplacista.

Además, esos riesgos no actúan de manera aislada sino que en la mayor parte de las ocasiones se retroalimentan, incrementando de este modo su peligrosidad.

De igual manera, exponer cuáles han sido los avances hacia su minimización/eliminación, tampoco debe entenderse como sinónimo de triunfalismo. En este punto, una adecuada estrategia de comunicación se convierte en una herramienta fundamental tanto para explicar la magnitud de los riesgos y de las amenazas como para conseguir la necesaria implicación de la sociedad en su resolución.

Con todo ello, los retos siguen siendo de enorme calado y las agendas de las organizaciones internacionales cada vez más extensas, cobrando espacio propio cuestiones como el género (materia que ha estado presente en ADESyD desde sus orígenes). Durante el Congreso se analizó la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que ha introducido la perspectiva de género en la seguridad internacional por la que se insta a proteger a la mujer

en los conflictos armados y también se apela a la necesidad de incorporarla a puestos de mando en tareas de seguridad y defensa. Un paso importante, sin duda, pero aún inconcluso.

Finalmente, con la publicación de estas Actas, aspiramos a que se conviertan en un referente, nunca dogmático, de cara a futuras obras, artículos y análisis. Como apreciará el lector, en cada uno de los trabajos, además de los argumentos del autor, aparece un listado de siglas, documentos, enlaces y bibliografía. En definitiva, opinión expresada con rigor científico y pulcritud intelectual, siempre teniendo presente que los textos no sólo describen sino que transmiten explicaciones y propuestas de acción, nunca guiadas por puntos de partida considerados como verdades absolutas.

# NOTAS BIOGRÁFICAS DE LOS COORDINADORES

**LUIS APARICIO ORDÁS**

Doctor en Derecho. Coordinador Escuela Politécnica. Ingeniería Industrial. Grado en Ingeniería en Diseño Industrial. Coordinador Facultad de Relaciones Internacionales. Profesor Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas ADE. Profesor Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Director Grupo de Trabajo sobre Geopolítica en Red, Escuela de Altos Estudios Militares. (CESEDEN) Ministerio de Defensa. Madrid. Miembro del Comité Editorial Universidad Militar de Nueva Granada. Bogotá. Colombia.

**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. Actualmente, es miembro 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) y *Spanish Women in International Security*(SWIIS) y miembro del Observatorio de la Vida Militar, adscrito a las Cortes Generales. 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.

**ALFREDO CRESPO ALCÁZAR**

Alfredo Crespo Alcázar, vicepresidente segundo de ADESyD, es licenciado en Ciencias Políticas (UNED, 2000) y en Ciencias de la Información (UCM, 1997). Es Diplomado en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (DEA, 1999), *Visiting Scholar* en la Facultad de Historia de la Universidad de Manchester (2000-2001) y en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Leeds (2001), Investigador Agregado del Instituto de Estudios Riojanos (IER) y colaborador de medios de comunicación (Grupo Vocento), *think tanks* (Elcano, FAES, CIDOB, Fundación Alternativas...). Es Coordinador académico y profesor del curso de verano que, desde de 2012, ADESyD organiza conjuntamente con el Ilustre Colegio Nacional de

Doctores en Ciencias Políticas y Sociología. Autor de *Cameron. Tras la senda de Churchill y Thatcher*, editado por Sinídice, Logroño, y *El populismo en América Latina: ¿pasado o presente?*, editado por la Fundación Iberoamérica Europa, Madrid, marzo de 2009.

**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 se 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 miembro de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD), a través de la cual coordina el "I CONGRESO ADESyD de Seguridad".

**JAVIER GIL PÉREZ**

Javier Gil Pérez es doctor por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. En la actualidad imparte docencia en dicho Instituto y en la Universidad Pontifica de Comillas. Ha sido investigador visitante en el Instituto de Estudios Estratégicos de Singapur y en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Yakarta. Sus publicaciones en el ámbito de la seguridad en Asia son amplias y sus colaboraciones con los medios de comunicación habituales.

**JOSÉ IGNACIO OLMOS CASADO**

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y Postgrado en Dirección de Seguridad en empresas por la Universidad Pontificia de Comillas (ICAI-ICADE) Título Nivel Intermedio en PRL, Técnico de Formación (Comunidad de Madrid); Profesor Acreditado en Seguridad Privada por el Ministerio del Interior; Formador de Seguridad para la Aviación Civil (Agencia Estatal de Seguridad Aérea); Habilitación de Jefe de Seguridad (Ministerio del Interior). Desde 1998 en el mundo de la seguridad privada, primero en puestos operativos y luego en puestos de gestión; desde 2010 Director de Seguridad de JP Morgan en España. Miembro del equipo docente y coordinador en diversos cursos universitarios de Dirección de Seguridad, además de en algunas instituciones como el Instituto Gutiérrez Mellado, la

Agrupación de Infantería de Marina de Madrid y la Fundación Guardia Civil, así como en varios Centros de Formación de Seguridad Privada; ponente en diversos congresos y cursos universitarios de verano. Investigador de la Cátedra de Seguridad Aeroportuaria del Instituto Universitario de Seguridad Interior de la UNED y ganador del II Premio Security Forum al Mejor Proyecto de I+D+I.

**ELVIRA SÁNCHEZ MATEOS**

Elvira Sánchez Mateos es profesora de Relaciones Internacionales en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y profesora colaboradora de la Universidad 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.

**Congreso patrocinado por**

Santander
UNIVERSIDADES