Monografías 153

XIX CEMFAS
Selección de trabajos fin de curso

Escuela Superior de las Fuerzas Armadas

MINISTERIO DE DEFENSA

Monografías 153

XIX CEMFAS
Selección de trabajos fin de curso

Escuela Superior de las Fuerzas Armadas

MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
https://cpage.mpr.gob.es

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

https://publicaciones.defensa.gob.es/

© Autores y editor, 2019

NIPO: 083-19-121-0 (edición en papel)
ISBN: 978-84-9091-418-2 (edición en papel)
Depósito Legal: M-7178-2019

Fecha de edición: abril 2019
Imprime: Ministerio de Defensa

NIPO: 083-19-122-6 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.
Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel 100 % libre de cloro procedente de bosques gestionados de forma sostenible.

ÍNDICE

Página

Prólogo
Francisco de Paula Bisbal Pons

Capítulo primero

Inmigración: nuevo desafío y potenciador de riesgo de la Unión Europea 15
Fernando Javier Galiana Marina

Introducción 17

Migración: motor de cambio *vs* causa de conflicto 17
La migración y el miedo 18
Miedo: motor de migraciones 19
Uso coercitivo de la migración 20
Las estadísticas del miedo 20

Securitización de la migración 21
Incremento de la securitización 21
La securitización como concepto que cambia la realidad 22
Causas y factores que promueven la securitización de la migración 23
Midiendo el nivel de securitización de la migración 24
Indicadores para medir la securitización de la migración 24
Indicadores institucionales 24
Indicadores relacionados con las prácticas migratorias 25
Securitización con una vertiente humanitaria 26
La securitización y la crisis migratoria de 2015 26
La crisis en cifras (2014-2017) 27
Medidas para abordar la crisis 29

Transformando riesgos en oportunidades 32
Unión Europea: espacio de paz y solidaridad 32
Interdependencia y cooperación para construir una Europa unida y en paz 32

La migración como una oportunidad 34
La migración y la «Teoría de Juegos» 34
Reescribiendo la narrativa de la migración 35

Página

Conclusiones ... 37

Bibliografía ... 38

Capítulo segundo

Las variaciones en el flujo migratorio en el Mediterráneo Central y Oriental y su efecto en el Mediterráneo Occidental ... 41
Jaime Muñoz-Delgado Pérez

Consideraciones iniciales ... 43
Introducción ... 43
Planteamiento del problema ... 44

La evolución del flujo migratorio en el Mediterráneo y la reducción de las llegadas por la ruta central en 2017 ... 45
Recapitulación ... 53

Características de la migración en las rutas del Mediterráneo ... 53
Mediterráneo Occidental ... 53
Mediterráneo Central ... 56
Mediterráneo Oriental ... 58
Comparativa ... 59

Análisis de las estadísticas por nacionalidades y regiones de origen ... 61
Recapitulación ... 66

Conclusiones ... 66

Documentación y bibliografía ... 68

Capítulo tercero

Terrorismo y movimientos migratorios en Europa periodo 2015-2017: el caso francés ... 71
Jean-François Varry

Introducción ... 73

El escenario ... 74
La crisis migratoria actual ... 75
Europa frente al desafío migratorio ... 75
Un vector posible de difusión del terrorismo ... 76
Un impacto relativamente moderado para Francia ... 77
Los antecedentes de la inmigración en Francia ... 78
Hacia una inmigración esencialmente familiar ... 78
Una fuerte inmigración magrebí ... 79
La importancia de la segunda generación ... 80
Unos desequilibrios estructurales nocivos ... 80
La progresión del islam ... 81
La crisis del modelo de integración ... 81
La aparición del radicalismo ... 82

El adversario y sus acciones ... 83
El terrorismo yihadista: doctrina y organización ... 84
Fundamentos ideológicos del yihadismo ... 84
Doctrina, organización y formas de acción ... 85
Difusión y reclutamiento ... 87
Ataques terroristas cometidos o abortados ... 88
Tendencias generales ... 90
Perfil del terrorista yihadista en Francia ... 90
Enfoque en la radicalización ... 93
Vínculos con las migraciones ... 94

Conclusiones ... 96

Página

Capítulo cuarto

Participación de la Industria de Defensa española y/o europea en el *FCAS (Future Combat Air System)* 99
Héctor Jiménez Mínguez

Introducción 101

Concepto *FCAS* 102
Características fundamentales del FCAS 104
Componentes del FCAS 108
European legacy fighters 108
Eurofighter Typhoon 109
Dassault Rafale 109
Saab 39 Gripen 109
UCAV 110
Cooperadores 110

El Ejército del Aire y el *FCAS* 111
Concepto FCAS en España 111
Componentes del *FCAS* en España 114
Eurofighter Typhoon 114
Sistema de armas de nueva generación 114
UCAV 115
Armamento y señuelos aéreos 115
Sustitución del McDonnell Douglas EF-18 Hornet 116

La Industria de Defensa española y el FCAS 118
Participación actual en el FCAS 120
Eurofighter Typhoon 120
Euromale 2025 120
nEUROn 121
Participación posible futura en el FCAS 122
NGWS 122
Futuro *UCAV* 123

El FCAS y la esfera política 123
Esfera política nacional 123
Esfera política europea 125

Conclusiones 126

Capítulo quinto

Poder aéreo frente a Dáesh ¿Factor clave de la victoria? Misiones aéreas de la Operación «Inherent Resolve» en Iraq y Siria 129
Javier Banzo García

Consideraciones metodológicas 131

Introducción 131

Objetivos del estudio 132
Objetivo general 133
Objetivos específicos 133

Delimitación del objeto de estudio 133
Acotación temática-conceptual 133
Acotación espacial 134
Acotación temporal 134
Limitaciones del estudio 134

Preguntas de investigación y planteamiento de hipótesis de trabajo 135

Página

Metodología ... 136
Tipo y método de investigación ... 136
Variables ... 136
Caso de estudio ... 137
Fuentes y técnicas de recogida de información ... 137

Poder aéreo frente a Dáesh. Datos globales ... 138

Empleo del poder aéreo ... 139

Objetivos atacados ... 148
Tipología de objetivos ... 150
Armas no convencionales ... 152
Objetivos de conformación ... 154
Objetivos logísticos ... 155

Operación «Tidal Wave II» ... 156

Estudio de caso: Mosul ... 159

La batalla de Mosul ... 159
Tipología de objetivos ... 162
Armas no convencionales ... 163
Objetivos de conformación ... 164
Objetivos relacionados con el combate ... 164
Objetivos logísticos ... 165

Conclusiones ... 165

Bibliografía ... 169

Capítulo sexto

La comunidad de inteligencia española, presente y futuro ... 175
Juan Miguel Martín Cuevas

Glosario de abreviaturas ... 177

Introducción y estado de la cuestión ... 179
Introducción ... 179

Definiciones y conceptos ... 180
Concepto de comunidad de inteligencia ... 180
Servicio de inteligencia vs servicio de información ... 180
Inteligencia interior vs contrainteligencia ... 181
Amenazas «TESSCO» ... 183

La comunidad de inteligencia en España ... 183
Servicios de información e inteligencia en España ... 183
El Centro Nacional de Inteligencia ... 183
La Comisaría General de Información ... 185
La Jefatura de Información de la Guardia Civil ... 186
El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas ... 187
Otros servicios ... 188

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia ... 188

Modelos comparados ... 190
La comunidad de inteligencia en países de nuestro entorno ... 190

Modelos continentales. Alemania. Italia. Francia ... 190
La comunidad de inteligencia en Alemania ... 190
La comunidad de inteligencia en Italia ... 192
La comunidad de inteligencia en Francia ... 194

Modelos anglosajones. Estados Unidos y Reino Unido ... 196
La comunidad de inteligencia en los Estados Unidos ... 196
La comunidad de inteligencia en el Reino Unido ... 199

Página

Comparación con los modelos analizados 202

La contrainteligencia en España 204
Amenazas y desafíos de la contrainteligencia española 204
La amenaza terrorista 205
El crimen organizado 206
El espionaje 206
La vulnerabilidad del ciberespacio 206
Las amenazas sobre las infraestructuras críticas 207

La búsqueda de una verdadera contrainteligencia 208

Conclusiones y propuestas 210
Conclusiones 210
Propuestas 211

Capítulo séptimo

Las energias renovables en el futuro de la Seguridad Nacional 215
Salvador Moreno Régil

Desde dentro de la transición energética 217

Marco teórico del estudio 218
La geopolítica de la energía 218
Un marco para la seguridad en el siglo XXI 220
Las energías renovables 221
Relación de las energías renovables con la geopolítica 223

La Estrategia de Seguridad Nacional 225
Los españoles ante sus preocupaciones 227

La Estrategia de Seguridad Nacional 2017 a través del prisma de la geopolítica de las renovables 228
Vulnerabilidad energética 228
Estabilidad económica y financiera 228
Vulnerabilidad del espacio marítimo 229
Cambio climático 230
Vulnerabilidad en el ciberespacio como espacio global e infraestructuras 230
Infraestructuras críticas 231
Emergencias y catástrofes 231
Flujos migratorios irregulares 231
Compromiso con el nuevo orden mundial 232
África subsahariana 233
África del Norte 234
Europa 234
Anticipación 235

Grado de securitización de las renovables en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 236

Conclusiones 236

Bibliografía 238

Capítulo octavo

Sistemas de evaluación de las unidades de Seguridad Ciudadana de la Guardia Civil, como herramienta para la mejora de la gestión estratégica 243
Santiago Ruiz Varela

Glosario de abreviaturas 245

Página

Introducción 245

Propuesta conceptual, analítica y metodológica 247
Propuesta conceptual 247
Evaluación: delimitación del concepto 247
La evaluación de la gestión pública 248
Propuesta analítica y metodológica 248

Evaluación de la gestión de la Seguridad Ciudadana 249
Necesidad y ventajas de la evaluación 249
La evaluación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 251
Perspectiva internacional 251
Unión Europea 252
Perspectiva nacional 254
Definición de un sistema de evaluación 256
Características 256
Elementos fundamentales: los indicadores como elemento clave en la evaluación 257

Sistemas de evaluación en la Guardia Civil 259
Organización operativa de la Guardia Civil 259
La evaluación del nivel estratégico y operacional 260
La evaluación del nivel táctico 262
Situación actual 262
Perspectiva objetiva de la Seguridad Ciudadana 263
Perspectiva subjetiva de la Seguridad Ciudadana 264
Implantación de un sistema de evaluación 264
Elección de la herramienta y ciclo de evaluación 265
Diseño de indicadores 266

Conclusiones 269

Bibliografía 272

Composición del grupo de trabajo 275

Relación de Monografías del CESEDEN 277

Prólogo

Francisco de Paula Bisbal Pons

Esta publicación representa la aportación de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) al plan anual de investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) para el año 2019. La publicación comprende los ocho mejores trabajos de fin de curso realizados por los alumnos concurrentes al año escolar 2017-2018.

La novedosa decisión de publicar estos trabajos responde a un triple propósito.

En primer lugar, contribuir al impulso permanente que esta Escuela debe dar a la innovación y búsqueda de la excelencia. Es nuestra obligación y deseo perfeccionar de forma continua la metodología de enseñanza y sus elementos pedagógicos y, muy en particular, estimular a los alumnos para conseguir que alcancen las competencias y formación que demandan las Fuerzas Armadas del siglo XXI.

En segundo lugar pretende revitalizar la importancia del trabajo de fin de curso como elemento pedagógico fundamental, ofreciendo además al alumno un incentivo extra. En este sentido, hemos sopesado cuidadosamente factores como la perfección y la ortodoxia necesaria para cualquier publicación con los beneficios obtenidos en términos de motivación y mejora del producto final. Somos conscientes de que en esta primera ocasión existe espacio de mejora, y estamos decididos a acortar dicho espacio en futuras ediciones, pero los beneficios de esta iniciativa son ya tangibles y observables al constatar la ilusión, profesionalidad y rigor con que los alumnos del año 2018-2019 encaran su proyecto de trabajo.

En tercer lugar, la publicación de estos trabajos da visibilidad al esfuerzo realizado por el alumno a lo largo del año, y al mismo tiempo le sirve como herramienta y práctica para mejorar su capacidad de investigación y su estrategia para la resolución de problemas. Representa además un aliciente profesional para aquellos alumnos que finalmente logran que sus trabajos acaben publicados.

En esta primera aportación de la ESFAS al plan anual de investigación del CESEDEN mediante los trabajos de los alumnos del Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (CEMFAS), se presentan ocho documentos que podríamos agrupar en cinco áreas temáticas: la inmigración, los elementos del poder aéreo, la comunidad de inteligencia, las energías renovables dentro de la *Estrategia de Seguridad Nacional* y el sistema de evaluación de las unidades de Seguridad Ciudadana de la Guardia Civil.

El primer grupo temático, referente a la inmigración, se estudia desde tres aspectos diferentes, de acuerdo a la experiencia y conocimientos de los autores sobre el tema.

El comandante de la Guardia Civil Fernando Galiana considera el fenómeno de la inmigración, tanto un factor decisivo en el aumento de la percepción de riesgo por parte de los habitantes de la Unión Europea, como una posible oportunidad. La difícil implementación de mecanismos eficaces de distinción entre migrantes y refugiados, la explotación de los «costes de hipocresía» por parte de los traficantes de seres humanos, y el creciente miedo de la población europea han producido como efecto un aumento en los movimientos securitizadores de la Unión, aumentando la percepción de riesgo de su población. El autor argumenta la necesidad de un cambio de narrativa, más positivista, sobre la inmigración. En este sentido, una mejor y más eficaz cooperación entre países europeos junto a una delineación y delimitación de los cauces legales migratorios hacia el mercado laboral, facilitarían ese cambio.

El trabajo del capitán de corbeta Jaime Muñoz-Delgado se centra en examinar los flujos migratorios en el Mediterráneo y la posible relación entre la disminución de migrantes que utilizan las rutas oriental y central del Mediterráneo y el aumento de los que utilizan la ruta occidental a partir del verano de 2017. Tras un análisis de los datos disponibles, concluye que no es posible establecer dicha relación y propone como futuras líneas de investigación abordar los siguientes asuntos: el incremento de la migración magrebí; la influencia de las acciones de las autoridades libias en el proceso; los desplazamientos de las redes de tráfico de personas a lo largo del norte de África; y la evolución y disminución de migrantes en países como Eritrea, Nigeria y Bangladesh.

Este primer bloque temático dedicado a la inmigración hacia Europa finaliza con el interesante trabajo del comandante Jean-François Varry del Ejército de Tierra francés. El autor particulariza el análisis del binomio migración-terrorismo en su país, y argumenta sobre tres situaciones o factores que influyen de diferente manera en la percepción de que la migración y el terrorismo son

fenómenos asociados. El primer factor de influencia, argumenta el autor, son los profundos cambios estructurales y los desequilibrios sociodemográficos existentes en Francia. Sin ser la razón principal, dichos cambios representan el catalizador necesario para la aparición de un integrismo islamista radical. Sin embargo, y este es el segundo factor de análisis, este «caldo de cultivo» no influye directa e inmediatamente sobre las «últimas y recientes oleadas de inmigrantes», sino que es el el tercer factor analizado, la segunda generación de inmigrantes, ya franceses, los que dentro del «caldo de cultivo» anteriormente citado acaban siendo captados por el proselitismo yihadista. Se concluye por tanto que la inmigración en sí misma no tiene un efecto directo significativo en el auge del yihadismo y las acciones terroristas; el verdadero problema es la falta de integración de los migrantes en la comunidad que los recibe. El autor propone como solución que el país en su conjunto sea capaz de responder a las necesidades de su juventud, que Francia sea capaz de restaurar el verdadero orgullo nacional y un modelo social integrador y eficaz.

Los comandantes del Ejército del Aire (EA) Héctor Jiménez y Javier Banzo investigan sobre diferentes elementos del poder aéreo. El primero lo hace sobre el concepto del *Future Combat Air System (FCAS)* y su desarrollo dentro del EA, y el segundo sobre las misiones aéreas de la Operación «Inherent Resolve» y su determinante influencia en la victoria contra el Estado Islámico, también conocido como Dáesh.

Para el comandante Héctor Jiménez el *FCAS* no es un mero programa de sustitución de un sistema de armas por otro, sino una nueva forma de entender el combate aéreo. Todos los sistemas que participan en proporcionar poder aéreo se integrarían en un verdadero «sistema de sistemas», operando en un ambiente multidominio sobre la base de parámetros como la conectividad y la interoperabilidad, que deberán estar garantizados. El autor identifica que las modernas estrategias *Anti-Access Area Denial (A2AD)* obligan a la plataforma «avión de combate» a operar en condiciones donde la baja visibilidad es vital. Para nuestro Ejército del Aire, concluye el autor, la solución *FCAS* debe ofrecer una combinación de aeronaves tripuladas y no tripuladas. Finaliza el estudio con un toque de realidad, reconociendo que el concepto *FCAS* no es todavía suficientemente conocido, y no se encuentra dentro de los diecisiete proyectos iniciales de la Cooperación Estructurada Permanente en materia de Defensa (*PESCO* en su acrónimo inglés, *Permanent Structured Cooperation*) de la Unión Europea.

El comandante Javier Banzo aborda su trabajo de investigación estableciendo una hipótesis principal y varias secundarias, que mediante el análisis de todas las misiones aéreas y objetivos terrestres de la coalición en Irak y Siria, va validando o refutando. En lo que respecta a su hipótesis principal, el autor concluye que la causa raíz de la derrota de Dáesh en Siria e Irak es la superioridad aérea. La derrota, según el autor, se explica sobre la base de dos factores: las acciones aéreas realizadas por la coalición internacional y la falta de capacidades aéreas y antiaéreas de Dáesh.

Los últimos tres trabajos publicados no poseen una temática común, pero los tres autores se aventuran a proponer soluciones imaginativas y novedosas, y resultan de interesante lectura.

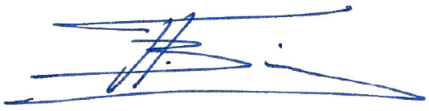
El inspector jefe de la Policía Nacional Juan Miguel Martín mantiene que «existen debilidades importantes en la comunidad de inteligencia española» (diversidad de órganos y autoridades, duplicidades, descoordinaciones...). El autor propone un nuevo modelo, basado casi exclusivamente en las necesidades de inteligencia reales sin fijarse demasiado en consideraciones de otro tipo.

El capitán de corbeta Salvador Moreno centra su estudio en la relación entre las fuentes de energía renovables y la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. El autor estima que un sistema energético de carácter regional basado en fuentes de energía renovables podría servir para afrontar hasta trece desafíos que contempla el documento. A pesar de su importancia, expone y desarrolla la falta de seguridad en este ámbito. El autor plantea las energías renovables como una herramienta de acción exterior con posible influencia geoestratégica muy beneficiosa para España, y llega a plantearse si «se emplea o se prevé emplear las energías renovables como instrumento de cooperación y desarrollo en zonas de interés como pueda ser el África subsahariana...». En este sentido anima al lector a pensar sobre la estrategia ideal para afrontar una segura transición energética coherente con la posición geopolítica española.

Finalmente el comandante de la Guardia Civil Santiago Ruiz analiza los modelos de evaluación de la gestión pública existentes centrándose en aquellos que afectan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y propone su propia solución para la Guardia Civil. El autor, tras definir inicialmente el ámbito conceptual, analiza en profundidad el modelo existente en su propio Cuerpo, identificando sus debilidades y proponiendo cambios en el alineamiento de objetivos, el ámbito de aplicación, la automatización en su cumplimiento, la generación de nuevos indicadores de objetivos y el aumento de su flexibilidad y dinamismo.

Quiero felicitar una vez más a los alumnos cuyos trabajos aquí hoy se publican y animar a los futuros alumnos del CEMFAS a competir en aras de una cada vez mayor excelencia basada en el rigor académico, la correcta metodología y el permanente afán de superación propio de un oficial de Estado Mayor.

El general de división Francisco de Paula Bisbal Pons
Director de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.



Capítulo primero

Inmigración: nuevo desafío y potenciador de riesgo de la Unión Europea

Fernando Javier Galiana Marina

Resumen

En este artículo se explora la relación entre el discurso del miedo a la migración, la percepción de inseguridad por parte de la población europea y las medidas de securitización adoptadas por la Unión Europea (UE). Estas últimas se han evaluado analizando el grado de presencia en la gestión migratoria de la Unión Europea tanto de una serie de tres indicadores institucionales, como de otra de dos indicadores relacionados con las prácticas migratorias. Tras constatar su existencia, se han repasado las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis migratoria actual, lo que refleja que la tendencia securitizadora inicial se ha visto acompañada de medidas de corte humanitario. Finalmente, tras analizar la migración desde la «Teoría de Juegos», el autor propone que el inicio de un cambio de narrativa presentando a la migración como una oportunidad podría permitir que se gestionase de forma más eficiente.

Palabras clave

Migración, potenciador de riesgo, seguridad, Unión Europea, gestión de crisis.

Immigration: A new challenge and risk enhancer in the European Union

Abstract

This article explores the relationship between the fear of migration discourse, the perception of insecurity on the part of the European population and the securitization measures adopted by the European Union (EU). The latter have been evaluated by analyzing the degree of presence in the migratory management of the European Union of a series of three institutional indicators as well as of anorher two indicators related to migration practices. After confirming their existence, the measures adopted to deal with the current migration crisis have been reviewed, showing that the initial securitization trend has been accompanied by humanitarian measures. Finally, after analyzing migration from «Game Theory», the author proposes that to initiate a narrative change presenting migration as an opportunity could allow it to be managed more efficiently.

Keywords

Migration, risk enhancer, security, European Union, crisis management.

Introducción[1]

Desde el comienzo de la crisis, el incremento migratorio se ha asociado con la percepción de inseguridad, en parte como consecuencia de los atentados terroristas sufridos por diversas ciudades europeas desde 2015. Esta situación ha llevado a cuestionar el sistema de libre circulación comunitario, haciendo que se reactiven temporalmente algunos controles de pasaportes y que se construyan barreras físicas que eviten el acceso de migrantes a los territorios de la Unión Europea.

Este artículo analiza la relación entre la percepción de inseguridad y el incremento de las medidas restrictivas en la gestión de fronteras de la Unión Europea, lo que ha llevado a la búsqueda de nuevas vías para atravesar sus fronteras, incluida la explotación de los principios humanitarios de la misma como herramienta coercitiva.

Además, este artículo revisa la llegada de flujos migratorios a la luz del envejecimiento de la población europea. Este fenómeno supone un problema cuya solución podría estar ligada a una gestión adecuada de la crisis migratoria, lo que permitiría dejar de percibir estos flujos como riesgo potencial y comenzar a considerarlos como una oportunidad.

Migración: motor de cambio *vs* causa de conflicto

San Francisco decía que somos, en buena medida, *homines viatores*, viajeros sempiternos que peregrinamos por el mundo en busca de nuevas experiencias y encuentros con realidades diferentes. Junto al espíritu viajero, la naturaleza humana también puede tender al sedentarismo, forjando fuertes lazos con su entorno, lo que hace que únicamente se traslade cuando alguna fuerza racional le impele al movimiento. Ambas afirmaciones se reconcilian al considerar que los grupos humanos echan raíces en el territorio hasta que alguna circunstancia les conduce hacia la búsqueda de otros lugares en los que continuar con el peregrinaje que mueve la existencia humana. De hecho, este movimiento es fundamental para que todas las culturas cambien, se transformen y puedan progresar.

La migración, en cierto modo, es el germen de la humanidad, cuya incipiente civilización comenzó con la búsqueda de nuevos recursos. No obstante, pese a que todos los pueblos de la historia han escrito algún capítulo migratorio, la multiplicación exponencial de este fenómeno en los últimos años ha fra-

[1] Este artículo constituye un breve resumen del trabajo fin de máster del mismo título elaborado en junio de 2018 para el «Máster Universitario en Política de Defensa y Seguridad Internacional», organizado por la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) en colaboración con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Dicho trabajo se encuentra depositado en el Centro de Estudios de Defensa Nacional (CESEDEN).

guado cambios tanto en su dinámica como en su percepción, creando una sociedad más fluida, en la que las categorizaciones en grupos tales como local, migrante, nacional o extranjero comienzan a difuminarse.

Analizando las causas migratorias puede hablarse, a grandes rasgos, de migraciones innovadoras, a través de las que se busca una mejora de las condiciones de vida, y migraciones conservadoras, con las que se trata de mantener un estilo de vida que peligra en caso de no cambiar de localización geográfica. Los migrantes económicos encajan en el primer grupo, mientras que los refugiados pertenecen al segundo, si bien es frecuente que la migración esté impulsada por una combinación de factores económicos y de inseguridad.

La migración y el miedo

Los términos bárbaro y barbarie han servido, desde los albores de la civilización griega y romana, para designar a quienes pertenecían a otra cultura y se regían por costumbres diferentes. Poco a poco, el imaginario colectivo ha acumulado en torno a ellos una serie de estereotipos y generalizaciones que han contribuido a presentar la alteridad de la extranjería como algo peyorativo y peligroso.

El temor hacia lo diferente y hacia realidades que introducen novedades en el entorno se ha visto intensificado ante la constatación de la escasez de recursos tan vitales como el agua y la energía. La competencia por los recursos parece haberse multiplicado, lo que, a su vez, ha incrementado el número de conflictos en torno a esos bienes, cuya defensa se ha fortificado. El aumento de la población mundial genera angustia al contraponerse con el desgaste de los espacios habitables y la reducción de recursos disponibles.

Ante la cada vez mayor escasez de recursos en diversos puntos del planeta, occidente teme que se le considere un entorno rico obligado a compartir su estado de bienestar con aquellos que proceden de zonas menos privilegiadas. Por eso, contempla a los migrantes como una amenaza que, además de poner en riesgo sus patrones de identidad cultural, compite con la población autóctona por una serie de recursos que escasean. Esto hace que, pese a que se aboga por la apertura de un mercado universal, se trabaje, al mismo tiempo, a favor de la construcción y fortificación de las fronteras.

Los segmentos de la población inmersos en situaciones de precariedad laboral, declive industrial y desempleo tienden a simpatizar más fácilmente con los sentimientos contrarios a la inmigración. El clima de desesperanza y necesidad que se genera cuando escasean tanto los recursos, como las oportunidades de acceder a ellos gracias a la obtención de un trabajo, hace que los discursos discordantes proclamados por la política nacional-populista hallen un caldo de cultivo entre la población más afectada. La retórica

del ciudadanismo y tradicionalismo característica de este tipo de discursos presenta a los flujos migratorios como masivos e incontrolados, al tiempo que los responsabiliza de la crisis en la que se encuentra Europa.

La difusión de este ideario de corte populista ha conseguido alimentar y promover, al menos entre una parte de la población, el miedo y la ansiedad ante el fenómeno migratorio, sentimientos que han surtido efecto en las medidas políticas adoptadas en torno a esta cuestión. De este modo, la ecuación simplista y maniquea que relaciona la migración con los problemas económicos y políticos de Europa, apelando a la preocupación de aquellos sectores del electorado que temen las consecuencias sociales del fenómeno migratorio, ha redundado en un incremento del voto de ultraderecha entre el electorado europeo.

Este clima se ha ido reflejando en el cambio de modelo de la política migratoria de los últimos años. Las tesis pluralistas que se defendieron durante el siglo XX se han sustituido por otras que no se conforman con pedir la integración del migrante, sino que piden su asimilación. Paralelamente, se ha producido una legitimación de la securitización de la migración, movimiento que se ha considerado necesario tras las campañas que han incidido en el riesgo de que se produzcan infiltraciones terroristas a través de las redes migratorias. Sin embargo, es preciso hacer una llamada a la precaución y la mesura, puesto que el miedo a la barbarie derivada de los actos terroristas puede llevar a difuminar la línea que separa dichos actos de las medidas adoptadas para prevenirlos.

En este sentido, es preciso recordar que el miedo tiende a justificar medidas represivas que, al contrario de lo que pretenden, contribuyen más a la destrucción de los valores democráticos que a su defensa. Por ello, las estrategias para gestionar los flujos migratorios requieren un cambio de actitud que evite las espirales de violencia y abandone la construcción de murallas y alambradas que evocan la barbarie de otros tiempos.

Miedo: motor de migraciones

Además de actuar como detonante de las reacciones ante la migración en los países receptores, el miedo también es un elemento clave que actúa en los puntos de origen poniendo en marcha los movimientos migratorios. El temor a quedar atrapados en situaciones de miseria y desesperación crea un efecto huida entre la población de aquellos países en los que las elevadas tasas de desempleo y analfabetismo impiden cualquier posibilidad de mejora.

A menudo, el efecto huida no actúa de forma aislada para impulsar los movimientos migratorios, sino que se combina con el efecto llamada que abre la posibilidad de que la marcha permita que quienes se atrevan a iniciar la travesía alcancen el éxito y la riqueza. La combinación de ambos efectos, huida

y llamada, difumina la distinción entre refugiados y migrantes económicos, lo que dificulta las tareas clasificatorias de los controles fronterizos.

Uso coercitivo de la migración

Además de actuar como mecanismo impulsor de los migrantes y de convertirse en freno para las relaciones sociales entre la población migrante y la receptora, el miedo también hace su aparición cuando los movimientos migratorios se convierten en una herramienta coercitiva a través de la que se busca conseguir beneficios políticos. Los países que hacen uso de esta herramienta se aprovechan de los llamados costes de hipocresía que tendrían que pagar los países hacia los que dirigen sus demandas en caso de negarse a las exigencias que les plantean. Así, tratan de aprovecharse de aquellos Estados que proclaman su respeto a los derechos humanos, manipulando su actuación con el fin de conseguir que acojan un abundante flujo migratorio.

Libia y Turquía son dos de los ejemplos que ilustran la capacidad que tienen algunos Estados para aprovecharse de la masificación de los flujos migratorios para conseguir acuerdos con la Unión Europea que hubieran sido difíciles de alcanzar sin la influencia de la presión migratoria. De este modo, pese a la tibieza con la que Libia ha mostrado su compromiso en materia de derechos humanos, el Consejo Europeo ha establecido diálogos de cooperación con este país mediterráneo. En el caso de Turquía, el acuerdo alcanzado con la Unión Europea en marzo de 2016 (CE 2016) ejemplifica cómo el uso del tránsito de flujos migratorios permite la obtención de acuerdos con medidas favorables, tales como la liberalización de los requisitos necesarios para la obtención de visados o la obtención de ayudas económicas.

El éxito de estos acuerdos varía: mientras que en el primer caso la firma del acuerdo no ha conseguido que Libia cumpla con las exigencias mínimas requeridas para ofrecer un trato humanitario a los refugiados y migrantes, en el segundo, el acuerdo ha llegado a calificarse como exitoso, ya que los fondos con los que la Unión Europea ha dotado a Turquía se han invertido para mejorar las condiciones de vida de los migrantes, evitando, además, la continuación de su viaje hacia Europa. No obstante, en este segundo caso, Turquía sigue empleando las cuestiones migratorias como herramienta política y electoral, lo que incrementa la preocupación por esta situación entre los países europeos.

Las estadísticas del miedo

Los últimos eurobarómetros permiten observar un cambio en la tendencia de la población europea hacia las cuestiones migratorias, ya que ha aumentado la preocupación en torno a esta materia, situándose en la segunda

cuestión que más inquieta a los europeos, superada únicamente por el problema del desempleo.

El incremento en la preocupación por los flujos migratorios ha dado lugar a un aumento paralelo en la inquietud en torno a las medidas de securitización adoptadas por la Unión Europea frente a la crisis. La población europea es consciente de que las fronteras exteriores son responsables de la seguridad interna de la Unión Europea, por lo que su gestión se ha convertido en un punto de atención.

En el caso de España, la preocupación por las cuestiones migratorias desciende hasta la octava posición, siguiendo la tendencia de menor resistencia a la multiculturalidad y a los derechos legales de los migrantes recogida en el informe del Centro Europeo de Vigilancia del Racismo y la Xenofobia en 2003 así como en varias encuestas y eurobarómetros[2] realizados desde 1997 hasta 2017. Por el contrario, la preocupación por las cuestiones terroristas ha aumentado en España por encima de la media europea. Esto explica también la mayor preocupación que existe en España por el control de las fronteras, cuyo control es un aspecto importante en la lucha anti-terrorista.

Securitización de la migración

Incremento de la securitización

A partir de la década de los 80 del siglo pasado, se han ido multiplicando las actuaciones políticas en busca de un mayor control migratorio. La convergencia entre los conceptos de seguridad interior y exterior comenzó en Europa con la creación del espacio Schengen[3], a través del que se han desvanecido las fronteras interiores a cambio de fortificar las exteriores.

Esta nueva etapa de seguridad global se ha gestado de forma paralela a la intensificación de una narrativa del miedo que advierte de la posible anarquía que podría derivarse de las migraciones masivas y que presenta una imagen de choque de civilizaciones que impide contemplar este fenómeno como un potenciador económico y cultural. Esta imagen ha contribuido a generar una percepción negativa del fenómeno migratorio, integrándolo en un

[2] A través de los eurobarómetros, las instituciones europeas, especialmente el Parlamento Europeo, tratan de pulsar las percepciones y expectativas de la ciudadanía en torno a las líneas planteadas por la Unión Europea respecto a los temas principales que ocupan su agenda.

[3] El espacio Schengen ocupa un espacio de más de cuatro millones de kilómetros cuadrados, ocupando 26 naciones europeas diferentes que permiten la libre circulación de personas, bienes, servicios y capital entre su territorio. A su vez, estas naciones tienen el compromiso de seguir unas normas comunes en el control de las fronteras exteriores. Para más información sobre el espacio Schengen puede consultarse el siguiente sitio web: https://www.schengenvisainfo.com/es/schengen-paises/.

modelo de gestión ligado tanto a la política como a la seguridad y la defensa internacional.

La securitización como concepto que cambia la realidad

La seguridad se entiende como un continuo jalonado por distintos niveles que se extienden desde la implementación laxa de una serie de medidas de seguridad hasta la seguridad extrema. Este último escalón corresponde a aquel en que se trata de establecer un control tal que impida cualquier resquebrajamiento del estado de protección y bienestar que las medidas de seguridad se afanan por construir.

Tradicionalmente, la seguridad se ha asociado con la soberanía, por lo que ha existido una tendencia a vincularla al ámbito militar. Sin embargo, a partir de la década de 1980, comenzó a tomar fuerza la idea de que la seguridad transciende la esfera de lo militar, expandiéndose hacia cuestiones relacionadas con la política, la ideología, la economía y la seguridad de la sociedad. Dada esta nueva interpretación de la seguridad, esta ha comenzado a ocuparse de cuestiones que van más allá de las relaciones entre Estados, prestando atención a aquellas existentes entre distintas comunidades, entre las mayorías y las minorías. Esto ha supuesto ampliar su ámbito de actuación y ocuparse de cuestiones como la libertad de expresión, los usos lingüísticos, la educación, la religión y la participación política.

Como consecuencia de la ampliación del concepto de seguridad, también se ha incrementado el listado de amenazas que acechan la seguridad de los Estados (CE 2003; UE 2008; EC 2016c). Entre ellas destaca la migración, como una fuente de transformaciones demográficas que introducen cambios y novedades en el tejido social.

Dada la extensión del término seguridad y la necesidad de determinar los fenómenos de los que ha de ocuparse, la securitización surge como la encargada de descubrir aquellas amenazas que vulneran el estado de seguridad. Una vez identificadas, se declara la necesidad de actuar sobre ellas con emergencia. Finalmente, se recaba el permiso necesario para implementar las soluciones adecuadas, más allá de las normas establecidas, si fuera preciso.

Esta cadena de securitización se hace posible dada la fuerza ilocutiva y perlocutiva asociada al concepto de seguridad. Dicha fuerza es capaz de transformar la realidad, ya que cuando el concepto de seguridad se enuncia junto a otro, este último queda identificado como una amenaza sobre la que pueden emplearse todos los medios necesarios para neutralizarla. La asociación del concepto de seguridad a otro pone así en marcha el proceso de securitización.

Al relacionar el fenómeno migratorio con la seguridad, se activan unos marcos de actuación que la convierten en una amenaza que hay que vigilar y de

la que hay que defenderse. No obstante, para que el movimiento securitizador pueda completarse, es preciso contar con el apoyo de la opinión pública. Para lograrlo, el propio inicio del movimiento securitizador desencadena una oleada de discursos destinados a asociar la migración con una serie de conceptos negativos cuyo fin último es generar tensiones que reclamen mayores medidas de securitización contra el fenómeno que se está denostando.

Al promover discursos alejados del prisma de positividad, que sería capaz de transformar la migración en un reto, los flujos de personas se convierten en una amenaza. Esto da lugar a una nueva forma de racismo basada en la exclusión de las diferencias culturales. Dicha actitud consigue bloquear los mecanismos de integración y reforzar la asociación de aspectos negativos con el fenómeno migratorio.

Causas y factores que promueven la securitización de la migración

En Europa, la creación del espacio de cooperación Schengen supuso la abolición de las fronteras interiores y, con ello, se convirtió en uno de los factores más efectivos para abogar por el endurecimiento de las políticas migratorias y la securitización de las fronteras exteriores. La política que defendía los beneficios de un mercado interno se utilizó como la bandera de la homogeneidad cultural y como un elemento de estabilización. Así, la presencia de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados se transformaron en una fuente potencial de inestabilidad y comenzó a contemplarse como una presencia ilegítima.

Los movimientos de securitización europea iniciados durante la década de los años 70 del siglo pasado, con el trabajo de grupos como el de Trevi[4], interpretaron los atentados del 11 de septiembre de 2001 como la legitimación de la lucha contra la inmigración ilegal. Este acontecimiento sirvió para que los discursos, tanto nacionales como internacionales, agudizasen el vínculo entre inmigración, seguridad y terrorismo, declarando con ello un estado de alerta permanente en el que la opción «sin riesgo» dejaba de ser posible.

Estos discursos buscaban desacreditar las solicitudes de asilo enfatizando su relación con la migración ilegal y económica. Además, al establecer un nexo entre migración y seguridad, proclamaban la necesidad de endurecer las fronteras exteriores de la Unión Europea. Al mismo tiempo, trataron de reforzar la percepción negativa de la migración relacionándola con las actividades criminales. Con ello querían invitar a la población europea a que reclamase más medidas de seguridad frente a los flujos migratorios. Por último, otro de los elementos presentes en este tipo de discurso fue la crea-

[4] La creación de este grupo en el Consejo Europeo de Roma de 1975 supuso el comienzo de la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia que, eventualmente, permitió la cooperación policial para coordinar la lucha contra amenazas comunes a las que se ha ido enfrentando la Unión Europea.

ción de la imagen del inmigrante como alguien que abusa de las políticas de generosidad y flexibilidad del sistema. Esto consiguió exacerbar el miedo de la población europea ante la migración, al tiempo que incrementó las demandas de endurecimiento de las condiciones de acceso a los servicios del estado de bienestar.

En buena medida, la deriva securitizadora de la Unión Europea fue fruto de factores exógenos (como, por ejemplo, las crisis migratorias y los atentados terroristas que se han vivido desde finales del siglo XX), así como de su explotación por parte de los agentes políticos a través de unos discursos destinados a sembrar la inquietud y a popularizar la conexión entre migración y seguridad.

Midiendo el nivel de securitización de la migración

Indicadores para medir la securitización de la migración

El proceso de securitización experimentado por la Unión Europea puede medirse a través del análisis de una serie de indicadores, cuya presencia o ausencia en la gestión migratoria de la Unión Europea determina el nivel de desarrollo alcanzado en las medidas de seguridad relacionadas con este fenómeno. Dichos indicadores se articulan en dos grupos: el primero, está integrado por tres indicadores institucionales; el segundo, por dos indicadores relacionados con las prácticas migratorias.

Indicadores institucionales

El grupo de los indicadores institucionales, se ocupa de analizar, en primer lugar, la relación entre migración y seguridad en la legislación europea; en segundo lugar, la presencia de las cuestiones migratorias dentro del catálogo de preocupaciones de seguridad de la Unión Europea; y, por último, el grado de preocupación relacionado con la migración en la documentación política de la Unión.

La securitización de la migración en la Unión Europea se confirma al examinar el primero de estos indicadores, ya que, a lo largo de las últimas décadas, la Unión Europea ha ido desarrollando un marco legislativo con el fin de regular los flujos migratorios y garantizar la legitimidad de las solicitudes de asilo.

El segundo de los indicadores institucionales también confirma la presencia de medidas de securitización en torno a la migración. Esta última se encuentra listada como una preocupación de seguridad en las estrategias de seguridad europea elaboradas durante el presente siglo, así como en el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* publicado en 2017. La cuestión migratoria ha inspirado, además, una serie de medidas de actuación implementadas para regular su flujo.

En cuanto al tercero de los indicadores, la documentación política de la Unión Europea sigue la línea marcada en la legislación, por lo que también muestra preocupación por las cuestiones migratorias. A través, por ejemplo, de la política sobre el enfoque global de la migración y la movilidad, y de la AEM[5], se ocupa de estas cuestiones, confirmando así la existencia del tercer nivel de securitización institucional de la migración.

Indicadores relacionados con las prácticas migratorias

El segundo grupo de indicadores para establecer el grado de securitización relacionado con la migración en la Unión Europea es el que agrupa las prácticas que se llevan a cabo en relación con la migración. Estas prácticas incluyen tanto la interdicción, como la detención de migrantes.

El primero de estos indicadores, la interdicción, se refiere a cualquiera de las prácticas destinadas a frenar los flujos migratorios. Esto incluye tanto las medidas relacionadas con la prohibición como aquellas que tienen que ver con la interceptación de migrantes, bien cuando se encuentran en tránsito, bien en el propio punto de origen.

FRONTEX[6] se encarga de llevar a cabo este tipo de acciones siguiendo el mandato de la Unión Europea para mejorar las prácticas de devolución de los migrantes, así como las medidas de coordinación de estas operaciones. Además, FRONTEX diversifica sus actuaciones con el fin de frenar las actividades ilegales que fomentan y facilitan el tráfico de seres humanos en el Mediterráneo. Por ello, además de ocuparse de las cuestiones migratorias propiamente dichas, se dedica a luchar contra el contrabando, el fraude comercial y el terrorismo.

Vistas las prácticas de interdicción en la Unión Europea, se confirma la existencia de este nivel de securitización de la migración. Sin embargo, no puede pasarse por alto que este tipo de acciones está directamente relacionado con el ejercicio de los derechos humanos. Desde 2015, la finalidad principal de este tipo de operaciones ha dejado de ser el control y la securititización de las fronteras para centrarse en el rescate de las vidas que se encuentran en peligro. Con ello, la política y las prácticas migratorias de la Unión Europea han dado un importante giro en cuanto al enfoque de su seguridad, que ha pasado a primar la preocupación por la población, quedando en un segundo plano, aunque importante, la integridad territorial y el control de fronteras.

---

[5] Las siglas hacen referencia a la Agenda Europea de Migración, encargada de buscar y tratar de resolver las causas profundas de la migración, así como de salvar vidas y proteger las fronteras exteriores de la Unión Europea.

[6] Tomando las siglas del francés *Frontières Extérieures*, FRONTEX hace referencia a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores. Para más información puede consultarse el siguiente sitio web: https://frontex.europa.eu/.

Respecto al segundo de los indicadores de este grupo, la detención de migrantes, su presencia se confirma al examinar las directivas europeas que buscan conseguir que el retorno de los migrantes irregulares a sus países de origen sea efectivo. Cabe señalar que el número de detenciones ha disminuido desde 2015 y que junto a este tipo de medidas la Unión Europea ha adoptado otras para facilitar los flujos de migración regular y el acceso a la condición de refugiado.

Securitización con una vertiente humanitaria

Al examinar los indicadores de securitización de la migración en la Unión Europea se ha visto la presencia de todos ellos en la legislación, documentación y prácticas de la Unión. Sin embargo, es preciso que el análisis vaya más allá y examine el modo en el que se expresa la preocupación sobre los flujos migratorios y el sentido que tienen las prácticas migratorias adoptadas. Si bien existen prácticas que tratan de impedir los flujos de migración irregular, estas se completan con un énfasis en la agilización de los procedimientos de solicitud de asilo, que tratan de garantizar una resolución rápida para que las personas afectadas puedan gozar de la protección que les ofrece la Unión Europea.

La Comisión Europea es especialmente sensible a la protección de migrantes menores, como se refleja en una de sus comunicaciones al Parlamento y al Consejo Europeo (EC2017), donde ha expresado la necesidad de que se garanticen alternativas a su detención administrativa. Medidas como esta ilustran el cambio que está experimentando la política de la Unión Europea hacia una vertiente más humanitaria, en sintonía con los principios registrados en su Acta Fundacional. De ahí el impulso que se está dando en la actualidad para que se reduzcan los incentivos que promueven la inmigración irregular a través del desarrollo de una política sobre migración legal, la creación de una política de asilo más firme y el énfasis en el salvamento de vidas en las misiones de securitización de las fronteras exteriores.

La securitización y la crisis migratoria de 2015

Las crisis migratorias producidas desde la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría alertaron a la Unión Europea sobre la necesidad de establecer un mecanismo de solidaridad capaz de regular el esfuerzo de los Estados miembro de la Unión para garantizar una acogida equitativa en el supuesto de que se produjese una llegada masiva de flujos migratorios a su territorio. La Directiva 55 elaborada por el Consejo Europeo en 2001 se encargó de establecer dicho mecanismo de cooperación, vertebrándolo en torno a dos aspectos fundamentales: uno financiero y otro encargado de distribuir la acogida de las personas desplazadas en los Estados de la Unión.

Pese a la existencia de dicho mecanismo de cooperación, cuando estalló la crisis migratoria, cuyo momento álgido se vivió en 2015, este nunca llegó a implementarse. La ausencia de ejecución de esta Directiva está relacionada directamente con los movimientos securitizadores citados anteriormente, que se vieron intensificados en los Estados miembro ante la llegada masiva de migrantes. Estos movimientos se completaron con la securitización de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

La redacción de una Directiva previendo un mecanismo de solidaridad para actuar en casos de migración masiva no fue suficiente ante el mayor flujo de refugiados experimentado desde la Segunda Guerra Mundial. La Unión Europea sintió que sus fronteras se veían desbordadas ante la intensificación del fenómeno migratorio, lo que agravó la percepción de inseguridad entre la población y aumentó la tendencia securitizadora de la migración en la Unión Europea.

La crisis en cifras (2014-2017)

En 1992, apenas tres años después de la caída del Muro de Berlín, la zona EU+, es decir, la Unión Europea junto a Noruega y Suiza, registró casi 700 millones de solicitudes de asilo. El comienzo de la segunda década del siglo XXI supuso un incremento paulatino de las solicitudes de protección internacional en dicha zona, hasta que entre los años 2014 y 2015 se registró un aumento del 110 % del volumen de solicitudes de asilo, de entre las cuales el 90 % correspondían a solicitantes que se registraban en Europa por primera vez.

La magnitud del crecimiento de los flujos migratorios experimentado durante la última crisis migratoria, que todavía está dejando sentir sus efectos en el Mediterráneo, es un testigo numérico que refleja la incapacidad internacional de hacer frente a los efectos de la crisis de gobernanza que se extiende en varios puntos del globo terrestre, especialmente en África y Oriente Medio. Como consecuencia de esta crisis, y al mismo tiempo, como elemento perpetuador de la misma, cabe citar las guerras derivadas de la inoperatividad de los sistemas políticos de la zona, el impacto de las mafias terroristas y del crimen organizado entre la población, así como el elevado índice de pobreza que se extiende por toda la zona.

Analizando los datos migratorios de 2015 (FRONTEX 2016) se advierte que el crecimiento del flujo de desplazamientos humanos hacia Europa experimentó un ascenso importante respecto a los años anteriores ya desde el comienzo del año, si bien el momento álgido que alcanzó la cifra más elevada de llegadas de migrantes a las costas europeas coincidió con el final de la primavera y el verano. La tendencia al alza en los flujos migratorios registrada durante aquel año no se revirtió hasta los dos meses finales del mismo, época en la que tradicionalmente descienden los movimientos migratorios.

En términos geográficos, el país europeo que más solicitudes de asilo recibió durante 2015 fue Alemania, donde se cursó la tercera parte de las solicitudes recibidas en la zona EU+. Sin embargo, al comparar la ratio de migrantes recibidos con la de población existente en cada uno de los países de la zona EU+ que acogieron las solicitudes de asilo durante aquel año, Hungría se pone a la cabeza de la lista, ya que, aplicando esta escala, recibió un porcentaje casi tres veces superior al recibido por el país germano.

En cuanto a las rutas utilizadas, los datos recogidos por FRONTEX indican que la ruta oriental fue la que más creció durante el 2015, teniendo que hacer frente a una presión migratoria casi 18 veces mayor que la soportada durante la anualidad anterior. Más de la mitad de estos migrantes procedía de Siria, mientras que los demás se repartían entre Afganistán e Irak.

Por el contrario, la presión soportada en la ruta del Mediterráneo Central durante el 2015 procedía mayoritariamente de la zona del Cuerno de África, concretamente de Eritrea, Nigeria y Somalia. Durante el momento crítico de la actual crisis migratoria, esta ruta experimentó un notable descenso respecto a las cifras registradas el año anterior. Finalmente, 2015 se cerró con unos datos casi seis veces inferiores a los recogidos en la ruta oriental.

Respecto a la tercera de las rutas del Mediterráneo, la occidental, mantuvo unas cifras de llegada similares a las recogidas durante 2014, sin verse afectadas por los cambios que tuvieron lugar en las otras dos rutas. No obstante, sí que registró un cambio en cuanto al país de procedencia de los migrantes. La mayoría camerunesa registrada en 2014 se vio superada por el porcentaje de migrantes llegados de Guinea, Argelia y Marruecos durante 2015.

Al igual que sucedió en 2015, la entrada del nuevo año, 2016, supuso un nuevo cambio en la preponderancia de las rutas mediterráneas, cuyas cifras totales no llegaron a alcanzar las registradas en el periodo anterior (FRONTEX 2017). El acuerdo alcanzado entre la Unión Europea y Turquía, junto a las medidas introducidas para prevenir la migración irregular en el Mediterráneo Oriental, permitieron un descenso en las cifras de llegada a través de esta vía, si bien los sirios seguían representando un amplio porcentaje de los migrantes que escogía esta travesía.

El descenso registrado en la ruta oriental tuvo como resultado un incremento en la utilización de la ruta del Mediterráneo Central que, además, vio cómo se diversificaban los puntos de llegada. Estos cambios obedecen a la voluntad de las mafias de tráfico de seres humanos de esquivar la mayor presencia de patrullas salvavidas en las aguas del Mediterráneo. La peligrosidad de las rutas escogidas y los riesgos asumidos para sortear los controles significaron que, pese a los esfuerzos de vigilancia y el aumento de operaciones de rescate fletadas por la Unión Europea, el Mediterráneo Central sufrió un aumento de las víctimas mortales por tercer año consecutivo.

La ruta occidental también creció durante el 2016, alcanzando las cifras de 2011 que, hasta el momento, eran las más elevadas registradas en la zona. Ceuta y Melilla recibieron la presión de los migrantes subsaharianos, a los que hay que sumar los llegados en las miles de embarcaciones que partieron desde Marruecos y Argelia rumbo hacia la costa sur española. La popularidad de esta ruta fue creciendo durante 2017 y continúa haciéndolo durante 2018, año que está registrando el mayor número de llegadas de migrantes a Europa a través del Mediterráneo, especialmente durante los meses estivales.

No obstante, pese al incremento en la popularidad de la ruta occidental, los datos registrados durante el primer trimestre de 2018 mostraron una reducción significativa del flujo migratorio comparado con los años anteriores. Estas cifras reflejan, en parte, el impacto de las operaciones salvavidas, como «Themis», que la Unión Europea ha implementado en el Mediterráneo en su lucha contra el tráfico de personas, así como los acuerdos puestos en marcha a través de la AEM.

La reducción en los datos de los flujos migratorios no ha de oscurecer la intensidad de las crisis humanitarias y los conflictos internacionales que los han generado, ni la fluidez migratoria, capaz de localizar nuevos espacios para alcanzar su nuevo destino. De ahí la necesidad de continuar poniendo en marcha una política que sea capaz tanto de frenar la migración irregular y el tráfico de personas, como de ofrecer cauces de migración legal que puedan hacer frente a las crecientes necesidades de los flujos de personas.

Medidas para abordar la crisis

La magnitud del flujo migratorio llegado a la Unión Europea durante los últimos años ha generado preocupación tanto desde el punto de vista humanitario como desde la vertiente política y de gestión. El hecho de que se produjese de forma simultanea a la crisis económica que afectaba a la Unión Europea, justo cuando los países de la costa mediterránea atravesaban una época de austeridad, propició que el discurso político que interpretaba la crisis migratoria como un potenciador de riesgo consiguiese ganar fuerza.

No obstante, entre las primeras acciones llevadas a cabo por la Unión Europea para gestionar los flujos migratorios ha de señalarse el aumento de los fondos destinados a las operaciones desarrolladas en el Mediterráneo, encargadas de combatir el tráfico de personas según los términos de la legislación internacional. Además, con el fin de reforzar la solidaridad y responsabilidad internacional, la Unión Europea, a través de su Agenda de Migración (EC 2018), se ha esforzado por incrementar el apoyo y la cooperación con los países de origen de los flujos migratorios, fundamentalmente en África y Oriente Medio.

Aunque algunas de las acciones emprendidas han significado la implementación de mayores niveles de securitización en las fronteras mediterráneas de la Unión Europea, como la creación de una guarda costera fronteriza europea, también ha de tenerse en cuenta el trabajo realizado en materia de cooperación humanitaria con los Estados miembro de la Unión Europea, así como con FRONTEX. Entre todos se han coordinado acciones y estrategias para combatir el tráfico de seres humanos y terminar con la actuación de estas redes ilegales en el Mediterráneo.

Otro de los paquetes de medidas puestas en marcha por la Unión Europea ha servido para reforzar el control de las fronteras exteriores del espacio Schengen, así como para volver a llevar a cabo controles en algunas de las fronteras interiores, si bien se afirma que estos últimos tienen carácter temporal. En algunos casos, estos controles se han reforzado erigiendo fronteras físicas, tales como vallas o muros. No obstante, el propósito de estas medidas es invitar a acceder a Europa a través de los puntos de control habilitados, al tiempo que buscan disuadir el tráfico de personas bloqueando la entrada a través de puntos incontrolados.

Sin embargo, pese a la intención de crear un espacio migratorio más seguro, estas medidas securitizadoras han dado lugar a dos resultados adversos. El endurecimiento de los controles y la creación de barreras arquitectónicas para prevenir la entrada de migrantes han aumentado el nivel de alarma existente entre la población europea, con algunas excepciones, como Alemania, Italia y España, en donde hay menor oposición a la apertura de fronteras a los migrantes.

Como consecuencia de la exacerbación del miedo al migrante, se ha creado una fractura social reflejada en las noticias recogidas en los medios de comunicación. En ellas se advierte cómo algunos segmentos de la población han comenzado a dar muestras de animadversión hacia la diversidad y riqueza cultural europea. Esto ha permitido que ganen más fuerza las voces que caracterizan la migración como una amenaza, afirmando que la diversidad cultural supone una tara para el funcionamiento de la Unión Europea.

El segundo efecto adverso de la securitización es que, paradójicamente, unas medidas que se han adoptado para fomentar la seguridad y la defensa, así como para salvaguardar los derechos humanos, han dado lugar a acciones que vulneran dichos derechos y que tienen un efecto «desecuritizador» sobre los migrantes. Debido a la efectividad de las medidas implementadas, los migrantes se han visto obligados a recurrir a rutas alternativas, más peligrosas, y a ponerse en manos de mafias traficantes de seres humanos que los abandonan a su suerte en altamar cuando temen ser apresados por las patrullas europeas.

Las condiciones en las que los migrantes se ven forzados a realizar su travesía dificultan que puedan alcanzar los puntos de acceso establecidos para este fin y, por lo tanto, hace que potenciales solicitantes de asilo

queden en riesgo de ser tratados como migrantes ilegales y ser obligados a regresar a su punto de origen. No obstante, dado que estos migrantes están huyendo de situaciones de conflicto, como las que están teniendo lugar en Nigeria o Siria, tienen derecho a que se les facilite las condiciones necesarias para tramitar una solicitud de asilo a través de la que adquirir la condición de refugiado en los términos expresados en la Convención de Ginebra de 1949.

En vista del tratamiento recibido por algunos migrantes, se ha criticado la meticulosidad de los instrumentos que la Unión Europea está utilizando para proteger los derechos humanos, pues son precisamente estos mecanismos los que están haciendo que dichos derechos peligren. De ahí las acusaciones que afirman que la Unión Europea está empleando un doble lenguaje con medidas que tratan de proteger los derechos humanos pero que, en realidad, dan prioridad a la seguridad. Sin embargo, no conviene caer en simplificaciones lingüísticas para explicar un fenómeno tan complejo. Si bien es cierto que la Unión Europea ha realizado un importante esfuerzo securitizador en sus fronteras, también lo es que se ha acompañado de una serie de medidas enfocadas hacia la agilización de las tramitaciones de asilo, el realojamiento de los migrantes, así como la búsqueda de acuerdos de desarrollo con los países de origen (EC 2016a, EC 2016b).

Varios planes y directivas adoptadas desde 2014 han impulsado la creación de programas que permitan que los migrantes puedan ser autosuficientes y tengan una vida digna, favoreciendo su integración en el mercado laboral y garantizando sus derechos. Se ha prestado especial atención a la situación de los migrantes altamente cualificados, así como a la de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión Europea. A través de estas medidas se está buscando que las personas desplazadas puedan convertirse en miembros que participen de forma plena en la sociedad que los acoge.

Mediante los planes de realojamiento se ha tratado de lograr la cooperación regional, tanto en los puntos de partida como en los de destino, con el fin de trabajar en la construcción de sociedades más cohesionadas y que proporcionen apoyo a los refugiados, fortaleciendo de esta forma los vínculos sociales de la comunidad. Para ello, se han multiplicado los esfuerzos educativos para garantizar que los migrantes puedan recibir formación desde edades tempranas, adquiriendo de este modo las cualificaciones laborales necesarias para mejorar sus oportunidades futuras.

Gracias a la cooperación de la Unión Europea con otras agencias y organizaciones internacionales dedicadas a ayudar a los refugiados, se ha conseguido reforzar la estrategia global en África. Para ello, como mecanismo de prevención de los flujos migratorios, se ha creado un fondo monetario destinado a financiar proyectos regionales con los que los puntos de origen puedan ir ganando estabilidad.

Un repaso de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis migratoria pone el acento sobre la securitización de las fronteras europeas. Sin embargo, esta tendencia inicial, que todavía sigue vigente, se ha ido acompañando, cada vez con más intensidad, de acciones enfocadas en la vertiente humanitaria. No conviene olvidar este tipo de acciones, amparadas tanto en el derecho internacional como en el propio ideario de creación de la Unión Europea. Las medidas de corte humanitario adoptadas hasta el momento han de servir de inspiración a otras nuevas que eviten la propagación del discurso del miedo, así como del pensamiento que lo acompaña y que pretende hacer creer que los derechos humanos son únicamente una prerrogativa de la población asentada en determinado territorio.

Transformando riesgos en oportunidades

Unión Europea: espacio de paz y solidaridad

Atendiendo a los pilares de paz y solidaridad sobre los que se construyó la Unión Europea es posible elaborar una narrativa que presente a la migración como un reto lleno de oportunidades, alejándose así de las percepciones que han llevado a construir un entorno securitizador para defenderse de la amenaza que supuestamente entrañan los movimientos de personas.

La construcción de una narrativa de la oportunidad sintoniza con la creación de la Unión Europea como un espacio de paz, libertad, cooperación y respeto a los derechos humanos, convirtiéndose en el primer paso para cambiar el marco conceptualizador sobre la migración. A través de esta narrativa se puede impulsar un cambio en la regulación que acepte considerar los flujos migratorios como un reto lleno de oportunidades para una Unión Europea. Para seguir avanzando y manteniendo el estado de bienestar, a la Unión Europea le conviene fortalecerse con la llegada de nueva energía humana que la revitalice y permita dejar atrás la crisis que ha vivido durante los últimos años.

Interdependencia y cooperación para construir una Europa unida y en paz

La idea de que la interdependencia económica podría ser una vía para alcanzar una paz sostenible entre Estados ha sido propuesta por diversos estudiosos y políticos desde el siglo XVIII. Pese a las afirmaciones de la mayor rentabilidad que se obtendría invirtiendo esfuerzos para conseguir la paz en vez de para ganar guerras, las guerras mundiales que se produjeron durante la primera mitad del siglo XX parecían indicar que la idea de un mundo en paz se acercaba más a la utopía inalcanzable que a una realidad a la que pudiera aspirarse.

Sin embargo, las dos guerras mundiales infligieron un elevado coste humano, así como cuantiosas pérdidas materiales en el continente europeo,

abriendo la puerta a la negociación de una estructura europea capaz de garantizar la paz en el territorio. Tanto las élites políticas como la población parecieron concienciarse del peligroso coste que supondría el estallido de un nuevo conflicto capaz de escalar hasta la aniquilación total. Este sentimiento permitió que se iniciara el diálogo para poner en marcha la unión franco-alemana del carbón y el acero, que, con el tiempo, llegaría a convertirse en una Unión Europea de 28 miembros, integrados en un marco de estabilidad política y económica.

El desarrollo económico como mecanismo para garantizar la paz se convirtió en el pilar fundamental de la declaración que Robert Schuman, primer ministro francés, realizó en 1950[7]. El segundo pilar, convertido en el motor vital de la Unión Europea, no podía ser otro que la solidaridad de facto, capaz de sumar las acciones concretas necesarias para gestar la interdependencia entre los Estados miembro.

El avance hacia una Unión Europea más sólida e integrada se ha visto jalonado de diversos obstáculos y preocupaciones, entre los que cabe destacar la crisis migratoria de 2015. Esta última ha permitido que saliesen a la luz algunas de las diferencias que, aunque existentes desde el comienzo, se habían ido sobrellevando. Los partidos nacionalistas y xenófobos han sabido aprovechar la llegada al primer plano de estas diferencias en la concepción político-económica de la Unión para alimentar las tendencias centrífugas. Una de las consecuencias más visibles de este tipo de actuaciones, apoyadas en el uso partidista de los flujos migratorios, ha sido la salida de Reino Unido de la Unión Europea, cuya desconexión está prevista para la primavera de 2019.

Aunque este acontecimiento auguraba un futuro poco prometedor para la Unión Europea, los Estados miembro han mantenido su capacidad de diálogo y cooperación. Gracias a ello, se han firmado diversos acuerdos con el fin de fortalecer las políticas comunes, como la de Defensa. La rúbrica de un acuerdo en esta materia, objetivo casi imposible de alcanzar unos meses atrás, parece apuntar que lejos de debilitarse, la voluntad de que la Unión Europea siga funcionando se ha fortalecido. El éxito de las negociaciones en el ámbito de la Defensa hace pensar, además, que este puede ser el momento propicio para abordar otros asuntos que hasta la fecha habían parecido tener difícil solución, como las cuestiones relacionadas con los flujos migratorios.

La salida de uno de los miembros de la Unión Europea obliga a replantearse su origen y su finalidad, revisando el espíritu solidario del Acta de Constitución Europea. Esta podría ser la clave para adoptar una política migratoria que, amparada en el espíritu de libertad y respeto a los derechos

[7] Su texto íntegro puede consultarse en: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es.

humanos presentes desde su fundación, considere este fenómeno como una oportunidad.

La migración como una oportunidad

La migración y la «Teoría de Juegos»

Un análisis de la migración desde la «Teoría de Juegos» permite concluir que la cooperación entre todos los actores implicados en la negociación les proporcionaría mayores beneficios y de carácter más duradero. Esta teoría muestra que los beneficios individuales se alejan del punto óptimo que se obtiene con las decisiones cooperativas. Sin embargo, la existencia de otros puntos de equilibrio intermedio hace que algunos Estados opten por escoger una opción que evite la peor de las soluciones posibles, aunque se aleje de la óptima.

El juego de la garantía ilustra cómo el miedo influye en la decisión de algunos Estados que se alejan de la opción cooperativa al creer que otro Estado no cumplirá el acuerdo, lo que convertiría a quienes sí lo siguiesen en los más perjudicados. Un ejemplo similar lo proporciona el dilema del prisionero, que tienta a los Estados a abandonar un posible acuerdo de cooperación al considerar que la función de utilidad de la migración será mayor en el caso de que opten por una política de defección. En este tipo de decisiones siguen pesando los mitos migratorios que presentan a los desplazados como una amenaza para la cultura y la civilización europea.

La «Teoría de Juegos» pone de manifiesto la dificultad que existe para conciliar la ganancia individual con la ganancia colectiva. Quienes consideran que los mejores resultados individuales se producen alejándose de la cooperación sienten una mayor tentación para abandonar las posturas cooperativas. Sin embargo, en el caso de la migración, la previsión de obtener mayores beneficios individuales al seguir una política de defección puede ser engañosa. Aun así, que el miedo a seguir una política cooperativa beneficiosa para todos pueda suponer un castigo, en el supuesto de que sean otros los que decidan abandonar esa postura, lleva a que el punto de equilibrio por el que opten la mayoría de los Estados se aleje del punto óptimo de cooperación mutua.

Para garantizar que puedan llevarse a cabo políticas de cooperación sería necesario que los acuerdos alcanzados en materia migratoria fueran garantes de la actuación de los Estados. Hasta el momento, el incumplimiento de los acuerdos no ha supuesto la aplicación de medidas compensatorias, lo que incentiva la posibilidad de caer en la tentación de optar por la opción no cooperativa. Dada la inexistencia de medidas que garanticen la cooperación entre los miembros de la Unión Europea en materia migratoria, el número de Estados que puede sentirse arrastrado hacia una política más restrictiva y no cooperativa es mayor. Independientemente de que inicialmente algunos

Estados hubieran preferido implantar medidas más cooperativas en cuestiones migratorias, el deseo de evitar convertirse en el Estado más perjudicado si los demás no las aplican impide que prosperen las medidas de corte más restringido.

Una vez más, el miedo adquiere protagonismo en las cuestiones migratorias y hace que la política en torno a esta materia adquiera un tono securitizador, bloqueando los beneficios comunes e individuales que se derivarían de una política conciliadora. Además, como se ha mencionado, los movimientos securitizadores fomentan los discursos de intolerancia hacia la migración y las actitudes xenófobas.

La «Teoría de Juegos» refleja, por tanto, cómo el miedo, en este caso a que otros Estados escojan una línea de política no cooperativa, aleja la política sobre cuestiones migratorias de los principios recogidos en el Acta Fundacional y presenta a la migración como un potenciador de riesgo, así como en un elemento de desestabilización social en potencia.

Reescribiendo la narrativa de la migración

El proceso de integración en la Unión Europea ha supuesto la aplicación de medidas restrictivas en torno a la migración. Junto a ellas se ha ido despertando una mezcla de temor y condescendencia hacia los migrantes que, en algunas ocasiones, ha desembocado en odio y en el aumento de los crímenes xenófobos.

En España, pese a los efectos de la última crisis económica y a pesar de la elevada tasa de desempleo, los discursos xenófobos y de ultraderecha contra los migrantes no parecen haber tomado el arraigo que han alcanzado en otros puntos de Europa. En 2017, el eurobarómetro seguía mostrando que los niveles de tolerancia y confianza en los movimientos migratorios por parte de la población española son más elevados que en el resto de Europa.

No obstante, el fracaso de las medidas migratorias adoptadas ha hecho que la preocupación por las cuestiones migratorias se mantenga activa. Por ello, es preciso actuar y promover un cambio de narrativa para evitar que arraiguen en la sociedad actitudes cuya presencia dinamitaría la paz social. A través de este cambio ha de conseguirse la adopción de una política migratoria racional que, basada en los principios de defensa de los derechos humanos, sea capaz de crear una sociedad integrada.

Mediante este tipo de actuaciones ha de buscarse, además, la articulación de medidas que conduzcan al beneficio y al fortalecimiento económico de todos los actores implicados en el proceso migratorio, es decir, tanto de la Unión Europea como de los migrantes y sus países de origen. La presencia de migrantes en el continente europeo ha de contemplarse como una oportunidad para cooperar con aquellos países desde los que parten la mayoría de los flujos migratorios.

Conviene recordar que, a lo largo de la historia, las migraciones han resultado beneficiosas para los países receptores. En la situación actual, una política orientada a la acogida y la integración de la migración podría suponer una solución a buena parte de los problemas políticos y sociales que atraviesa la Unión Europea. Por ello, ha de evitarse la propagación de los mitos y errores que los radicales nacionalistas tratan de propagar a través de sus campañas.

La mayoría de los migrantes que llegan a Europa buscan mejorar sus condiciones de vida, lo que les convierte en candidatos ideales para impulsar la economía a través de su contribución al mercado laboral. Al contrario de lo que afirma el mito que asegura que su llegada hace que disminuyan los puestos de trabajo disponibles, la presencia de nuevos trabajadores en economías flexibles, como la europea, es capaz de adaptarse a su llegada, generando más empleo. Tampoco parece demostrarse la idea de que los migrantes se aprovechen de las ayudas sociales, sino que, más bien, los datos laborales los presentan como uno de los colectivos más emprendedores.

Por tanto, al contrario de lo que proclaman los mensajes populistas, los migrantes parecen contribuir al bienestar social y a la revitalización económica de la sociedad. Por otro lado, conviene recordar, además, que la población europea tiende al envejecimiento, lo que hace que cada vez sea más difícil mantener el actual estado de bienestar. Ante estos datos, parece necesario revisar las políticas migratorias actuales para hacer frente a los retos a los que Europa tendrá que enfrentarse durante los próximos años.

En esta línea, el objetivo 8.8 de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 presta atención a los derechos laborales de los migrantes, conscientes de lo positiva que resulta su contribución para el desarrollo sostenible y para lograr el desarrollo de una sociedad inclusiva. Para ello, la Unión Europea ha promovido políticas laborales que permitan que los migrantes se incorporen a la sociedad activa en términos de igualdad, lo que evitará su aislamiento y la consiguiente segmentación social, así como la problemática que se deriva de tal situación.

El énfasis en la securitización favorece el levantamiento de barreras entre los grupos clasificados como «nosotros» y «ellos», promoviendo así la etnificación social y el conflicto cultural. Su prevención exige el desarrollo de un estrategia a través de la que se deconstruyan las identidades étnicas para comenzar un proceso de pluralismo cívico, mediante el que se combinen una serie de reglas y valores capaces de permitir la aceptación mutua desde la diversidad.

Así, para evitar la paradoja de que los movimientos securitizadores generen mayor inseguridad, suscitando nuevas rutas y prácticas de inmigración ilegal, ha de promoverse un cambio de narrativa que permita aprovechar las ventajas derivadas de la migración, que, a través de una gestión adecuada,

puede convertirse en la herramienta que garantice la sostenibilidad del estado de bienestar europeo.

Conclusiones

Las migraciones suelen verse motivadas bien por la voluntad de mejora económica y social, la curiosidad y la búsqueda de nuevas experiencias, bien por la intención de mantener unas condiciones de vida similares a las que se tenían hasta la irrupción de alguna circunstancia capaz de alterarlas. Por lo general, como se ha señalado en la primera parte del artículo, es frecuente que las características de ambos tipos de migraciones (innovadoras, las primeras, y conservadoras, las segundas) se combinen en los flujos humanos que llegan a las costas del Mediterráneo.

Dada la combinación de factores que impulsan la decisión migratoria, la distinción entre migrantes y refugiados se ha hecho cada vez más difícil. Aun así, la gestión de estos flujos requiere que los Estados receptores establezcan los mecanismos necesarios para realizar esta clasificación, con el fin de garantizar que las personas que huyen de una situación de conflicto y de vulneración de los derechos humanos reciben la acogida propia de una situación de asilo.

Las obligaciones asumidas por los Estados que respetan la Convención de Ginebra, sobre los derechos humanos, han permitido que puedan explotarse los llamados costes de hipocresía. Así, tanto los traficantes de seres humanos como algunos países por los que transitan los migrantes han aprovechado el deseo de la Unión Europea de evitar un escándalo humanitario, bien para abandonar embarcaciones de migrantes confiando en que sean rescatadas por las patrullas europeas, bien para conseguir mejores condiciones en los acuerdos alcanzados con la Unión.

Este tipo de comportamientos ha alentado el miedo de la población europea ante la migración y ha servido como caldo de cultivo para actitudes de intolerancia y xenofobia, explotadas por los partidos de ultraderecha. Así, la proliferación de discursos reactivos que responsabilizan a la crisis migratoria de los problemas políticos y económicos que atraviesa Europa ha permitido multiplicar los movimientos securitizadores llevados a cabo en los últimos años, lo que, a su vez, ha contribuido al aumento de la percepción de riesgo por parte de la población europea.

Para interrumpir este movimiento circular es preciso cambiar la narrativa que presenta la migración como una amenaza, por otra que permita que la población sea consciente de la oportunidad que esta representa. Con el fin de conseguirlo, la Unión Europea ha puesto en marcha diversos planes de apoyo a las comunidades de acogida para facilitar el realojo y la integración de los desplazados, así como la puesta en marcha de proyectos de cooperación con los países de procedencia de los flujos migratorios. A través de

estos últimos se busca facilitar los cauces de migración legal y ofrecer oportunidades de formación que faciliten su cualificación y movilidad. Al mismo tiempo, las operaciones costeras y marítimas puestas en marcha por la Unión Europea están cooperando en la lucha contra el tráfico de personas en las aguas del Mediterráneo.

Como indicaba el análisis de la migración desde la «Teoría de Juegos», la cooperación ha de ser la clave de la nueva narrativa y la nueva política migratoria, puesto que esta conseguiría maximizar tanto los objetivos de la Unión Europea y los Estados miembro como los de los migrantes y sus países de origen. El miedo, la desconfianza y la falta de cooperación parecen servir únicamente para justificar una deriva hacia políticas migratorias más restrictivas y no cooperativas que, como se ha apuntado anteriormente, alientan los movimientos securitizadores y favorecen la fracturación social.

El envejecimiento de la población europea y las dificultades económicas que todavía está atravesando recomiendan tomar medidas urgentes que cuenten con todas las herramientas que la Unión Europea tiene a su disposición para gestionar el reto al que se enfrenta. Integrar los flujos migratorios, permitiendo que transiten por cauces legales, seguros y que faciliten su incorporación al mercado laboral, se presenta como una posible solución para permitir mantener el estado de bienestar que caracteriza a la Unión.

Por último, para facilitar la integración y la conciliación social conviene elaborar una narrativa de la oportunidad que reconozca los beneficios aportados por los flujos migratorios y que favorezca la implantación de un pluralismo cívico capaz de evitar la etnificación del miedo derivada de la segmentación social.

Bibliografía

CE, 2003. *Estrategia de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*, Javier Solana. Ed., Bruselas: Secretaría General del Consejo Europeo.

CE, 2016. *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo 2016*.

EC, 2016a. *Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.*

EC, 2016b. *Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (texto codificado).*

EC, 2016c. *Securing Europe's external borders: Launch of the European Border and Coast Guard Agency.*

EC, 2017. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europe y al Consejo. Protección de los menores migrantes*. Bruselas: Comisión Europea.

EC, 2018. *Agenda Europea de Migración: se necesita un esfuerzo continuado para seguir avanzando*. Bruselas.

FRONTEX, 2016. *Risk Analysis for 2016*, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the external borders of the Member States of the European Union.

FRONTEX, 2017. *Risk Analysis for 2017*, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the external borders of the Member States of the European Union.

UE, 2008. *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Bruselas.

Capítulo segundo

Las variaciones en el flujo migratorio en el Mediterráneo Central y Oriental y su efecto en el Mediterráneo Occidental

Jaime Muñoz-Delgado Pérez

Resumen

A partir del verano de 2017 se ha producido un importante incremento de las llegadas de migrantes a las costas españolas, que se ha prolongado durante todo el segundo semestre. Casi simultáneamente, las llegadas a Italia por el Mediterráneo Central, la principal ruta migratoria hacia Europa en los últimos años, se han reducido de forma drástica.

La búsqueda de una relación entre lo ocurrido en estas dos rutas de entrada por mar en Europa es el motivo del presente trabajo. Por su posible influencia, se hace necesario tener en cuenta también la ruta oriental. Por ello, se analizarán los datos y estadísticas disponibles en las tres rutas principales, la occidental, la central y la oriental, para establecer las posibles relaciones entre la evolución que han sufrido los flujos migratorios en el Mediterráneo en los últimos años.

En primer lugar, se estudiarán las estadísticas generales para obtener una primera aproximación de las variaciones que se han producido y se buscarán las posibles causas de la repentina reducción de las salidas en el Mediterráneo Central.

Seguidamente se analizarán las características principales de la migración en las tres rutas, haciendo una comparación entre ellas, tras lo que se desglosarán las estadísticas por nacionalidades y regiones de origen comparando su evolución en el tiempo.

Por último, se expondrán unas conclusiones y se propondrán posibles futuras líneas de investigación.

Palabras Clave

Migración irregular, rutas migratorias, FRONTEX, Operación «Sophia».

The migration flow changes in the Eastern and Central Mediterranean and their effect on the Western Mediterranean

Abstract

Since summer 2017, there has been a significant increase in the number of migrant arrivals in the Spanish coasts. At the same time, arrivals in Italy in the Central Mediterranean, the main migratory route to Europe during the last years, have severely decreased.

The search for a link between what is happening in both sea routes to Europe is the objective of this paper. It is also necessary to take into account the Eastern route, due to its possible influence on the other routes. Therefore, available data and statistics on the Western, Central and Eastern routes will be analyzed in order to establish a possible connection between the different migratory flows in the Mediterranean these last years.

First, general statistics will be studied to obtain an approach of the evolution and changes that have happened recently, looking for the possible causes of the sudden reduction in the departure of migrants in the Central Mediterranean. Then the main characteristics of the three routes will be analyzed, comparing them before looking into the statistics of nationalities and regions of origin, in order to compare the evolution of the migration flows over time.

Finally, after presenting the conclusions, possible future lines of investigation will be proposed.

Keywords

Irregular migration, migration flows, FRONTEX, Operation «Sophia».

Consideraciones iniciales

Introducción

La migración está en el centro del debate público en la sociedad europea, quizá como nunca antes en la historia. Se trata de un fenómeno complejo, que tiene múltiples facetas en el aspecto económico, social y también en el de la seguridad.

Las motivaciones de los migrantes son tan variadas como los medios y los modos en los que viajan (Galos, *et al.*, 2017; OIM, 2018b). El fenómeno migratorio no tiene un origen exclusivamente económico, sino que se produce por diferentes razones. Aunque el axioma más aceptado es que las diferencias económicas y de oportunidades son el factor más importante, estas diferencias no pueden explicar por sí solas los patrones migratorios. De hecho, un bajo porcentaje de los migrantes entrevistados declaran que las razones económicas o de trabajo son los motivos principales para migrar (OIM, 2016).

La guerra y los conflictos, la inseguridad, la discriminación, la degradación medioambiental además de los vínculos culturales, la lengua y la proximidad geográfica son también determinantes en un mundo interconectado en el que Europa es vista como un lugar de oportunidades, bienestar y seguridad (OIM, 2016; Castles, 2014; De Haas, 2008).

Los flujos migratorios irregulares hacia Europa han evolucionado en los últimos años, sin que las autoridades de la Unión Europea se hayan anticipado. Los cambios en las tendencias son difíciles de predecir, ya que, además de las motivaciones de los migrantes, intervienen otros múltiples factores: la situación en los países de origen, las rutas migratorias, la estabilidad de los países de tránsito, la intervención de las redes criminales, etc. Muchas medidas se habían enfocado hasta ahora en los países de tránsito, de donde salen en la última etapa de su viaje, como en el caso de los acuerdos con Turquía, Libia o Marruecos.

Solo recientemente se ha comenzado a abordar el problema de manera integral, a la vista de que el fenómeno de la migración irregular no se resuelve cerrando una frontera que, en el caso del Mediterráneo, resulta difícil de controlar.

La Unión Europea está diseñando una política integral para hacer frente al problema de la migración, tal y como plantea la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, desarrollando políticas para favorecer la «resiliencia en nuestras regiones circundantes» y dando prioridad a la dimensión humanitaria del fenómeno (Comisión Europea, 2016).

Mientras, continúan las acciones operativas de la Unión Europea sobre el terreno, que consisten, por un lado, en controlar el flujo de entrada de in-

migrantes irregulares y, por otro, en hacer frente al drama humanitario que suponen las muertes en la mar. Los datos, hasta el verano de 2017, no eran positivos y no permitían afirmar que estas acciones estaban siendo efectivas (Martín Arévalo, 2017).

Planteamiento del problema

Cientos de miles de migrantes se encuentran en camino hacia Europa en cualquiera de los países de tránsito en estos momentos. Muchos de ellos están dispuestos a los mayores sacrificios para llegar a «El Dorado Europeo» (Zapata-Barrero, 2010; OIM, 2008), arriesgando incluso su propia vida o sometiéndose a todo tipo de vejaciones, esclavitud, prostitución, etc., con tal de llegar un día a su destino. Algunos tardan años en finalizar su viaje, otros mueren por el camino.

Tras el efectivo control de la ruta del Mediterráneo Oriental, fruto de los acuerdos con Turquía, la principal ruta de tránsito en los últimos años ha sido la del Mediterráneo Central, en donde las grandes redes de tráfico de seres humanos han aprovechado la caótica situación política en Libia para operar con libertad. Pero desde el mes de julio de 2017, se ha producido una apreciable disminución de las llegadas por esta ruta.

La reducción del flujo por una determinada ruta o área no implica necesariamente que se reduzca la entrada total de inmigrantes en Europa, ya que la presión migratoria no baja si no disminuyen las salidas en los países de origen. Las medidas de control fronterizo pueden producir un círculo vicioso en el cual un control efectivo lleva al desarrollo de nuevas estrategias de las redes de tráfico de migrantes, tales como el desplazamiento geográfico, los cambios organizativos y la innovación tecnológica (Carling & Hernández-Carretero, 2011).

De hecho, casi simultáneamente a la reducción de entradas en Italia por la ruta del Mediterráneo Central, se está produciendo un incremento notable en el número de llegadas de inmigrantes irregulares en España por la ruta del Mediterráneo Occidental.

Las propias autoridades españolas[1] han asumido la existencia de una relación directa entre el mayor control del flujo migratorio en otras zonas y el

[1] «El Gobierno cree que el "repunte" que se está produciendo en el Mediterráneo Occidental**,** con centenares de personas que intentan llegar a las costas españolas desde Argelia, es consecuencia del mayor control que se está ejerciendo en el este, sobre todo en Libia. Fuentes de La Moncloa señalaron que está habiendo contactos diplomáticos con las autoridades argelinas para incrementar la colaboración y frenar las salidas irregulares desde su país. En todo caso, Rajoy cree que "estamos en cifras perfectamente asumibles"». http://www.abc.es/espana/abci-rajoy-exporta-modelo-inmigracion-funciona-bien-201712030224_noticia.html, (consultado el 4 de diciembre de 2017).

incremento de llegadas que se está produciendo en los últimos meses en España[2].

Por un lado, no es claro que la disminución de las llegadas por el Mediterráneo Central haya sido consecuencia de los acuerdos entre Libia e Italia y de las medidas adoptadas por la Unión Europea. Por otro lado, cabe preguntarse si la disminución en el flujo en esta ruta ha producido un desplazamiento de los flujos hacia la ruta occidental. Otra posibilidad es que tan solo se hayan producido cambios coyunturales a nivel local que han podido originar, casi de forma simultánea, estas variaciones en las dos rutas.

El análisis de la relación entre los cambios en las dos rutas, buscando una posible relación causa-efecto y el estudio de posibles causas coyunturales, si existen, ayudará a enfocar correctamente las políticas aplicadas al control de la inmigración y su regularización.

El presente trabajo pretende analizar la posible relación de causalidad entre el descenso en la llegada de inmigrantes por las rutas del Mediterráneo Oriental y Central y la variación de los flujos migratorios de entrada en Europa hacia el Mediterráneo Occidental.

Para ello, se plantea la hipótesis de que la disminución de los flujos migratorios en el Mediterráneo Central y Oriental está teniendo el efecto de desplazar el flujo de migrantes hacia el Mediterráneo Occidental.

La evolución del flujo migratorio en el Mediterráneo y la reducción de las llegadas por la ruta central en 2017

En este capítulo se analizará la evolución del flujo migratorio en las tres rutas principales del Mediterráneo, empleando para ello estadísticas extraídas de los datos de la Agencia FRONTEX que contienen el número de cruces ilegales de la frontera de las tres rutas estudiadas, desde el año 2009 hasta el 2017.

Según FRONTEX, en los últimos 9 años, se han registrado un total de 3.350.403 entradas de migrantes irregulares en Europa. La evolución se puede ver en la figura 1, donde destaca el año 2015 con la gran crisis de refugiados procedentes de Siria, cuando entraron en Europa de forma irregular más de 1,8 millones de personas. En el año 2016, esta cifra se redujo a alrededor de medio millón, situándose en torno a las 200.000 en el año 2017.

[2] Según Estrella Galán, secretaria general de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): «Aún hay que estudiarlo, pero hay indicios de que se está produciendo un trasvase, todavía ligero, de la ruta libia a la de Marruecos. Sobre todo de personas de origen subsahariano. Algunos testimonios de refugiados nos dicen que prefieren usar otras rutas ya que la libia es mucho más peligrosa que hace unos años y se ha constatado que allí los migrantes están sometidos a condiciones de esclavitud, en centros de detención donde sufren graves abusos y tratos inhumanos». http://www.publico.es/sociedad/pateras-espana-llegadas-migrantes-patera-han-disparado-cifras-diez-anos.html, (consultado el 29 de octubre de 2017).

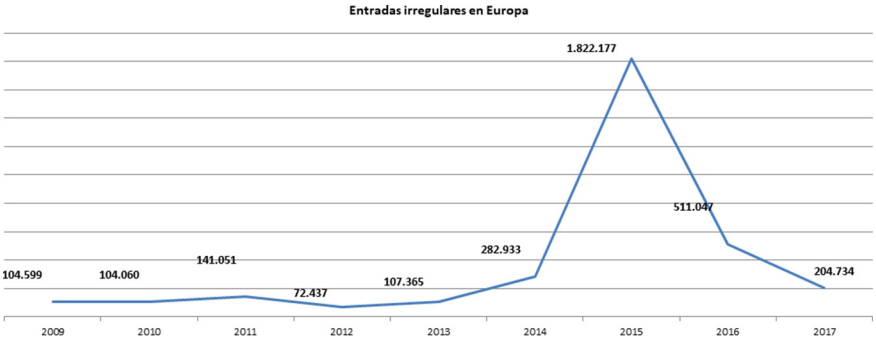


Fig. 1: Total anual de entradas irregulares registradas en Europa 2009-2017 (Elaboración propia con datos de FRONTEX)

En total, en el año 2017, las detecciones de entradas irregulares en la Unión Europea se redujeron en un 60 % respecto al año 2016 y en un 89 % respecto al año 2015.

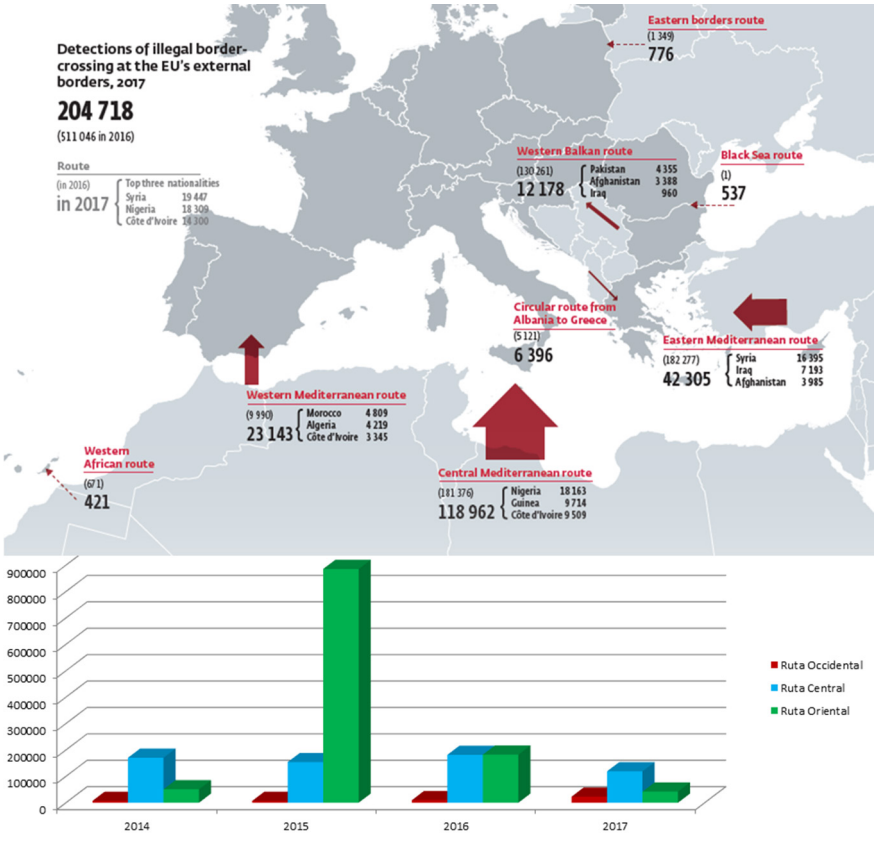


Fig. 2: Registro anual de entradas irregulares en Europa por las principales rutas (Fuente: FRONTEX Risk Analisys for 2018 y elaboración propia con datos de FRONTEX y ACNUR)

Si tenemos en cuenta las tres rutas marítimas principales (occidental, central y oriental), los datos son los que se pueden ver en la figura 2, que muestran grandes diferencias en los números totales entre estas rutas. Por otro lado, se observa que la evolución en ellas a lo largo de los últimos años es muy dispar. La ruta oriental tuvo un pico muy importante entre los años 2014 y 2016, año en que los acuerdos entre la Unión Europea y Turquía frenaron el éxodo masivo de refugiados y migrantes por esta vía.

Como se puede ver, en la ruta central los números se han mantenido en un nivel relativamente constante entre los años 2014 y 2016, con una disminución significativa en 2017, independientemente de las grandes variaciones que se han producido en la ruta oriental tras los acuerdos de marzo de 2016. Esta disminución en la ruta central ha coincidido cronológicamente con un incremento destacable, en términos relativos, en la entrada de migrantes en la ruta occidental en 2017. En la figura 3, se puede apreciar la variación en los totales anuales en el periodo 2014-2017 para estas dos rutas.

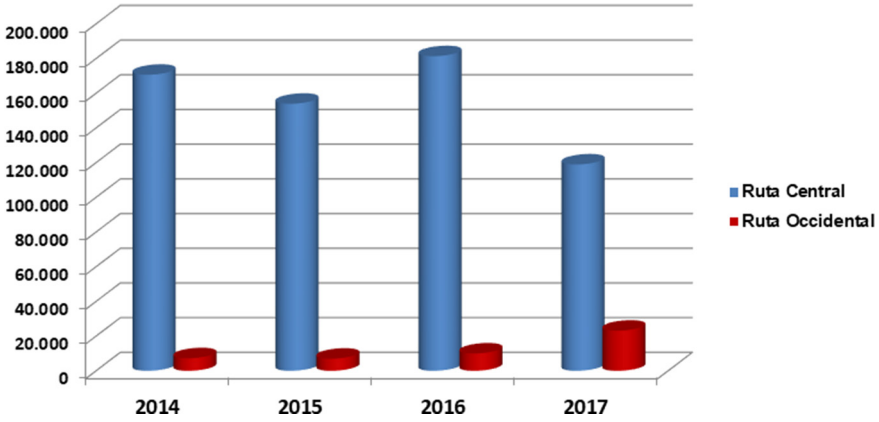


Fig. 3: Registro anual de entradas irregulares en Europa en las rutas central y occidental (2014-2017)
(Elaboración propia con datos de FRONTEX)

Las estadísticas desglosadas por meses muestran, de forma general, el carácter estacional de los flujos migratorios, que se incrementan en los meses de verano y disminuyen en invierno. Como se ha mencionado, en el Mediterráneo Central esta tendencia se rompió en el año 2017, cuando en los meses de julio y agosto se produjo una drástica reducción de las llegadas de migrantes (fig. 4). De hecho, la tendencia en términos interanuales en el primer semestre de 2017 era claramente ascendente respecto al mismo periodo del año anterior (34 % de incremento). En el mes de julio se produjo una reducción en las llegadas por esta ruta del 51 % respecto a julio de 2016, mientras en el mes de agosto la reducción fue del 82 %.

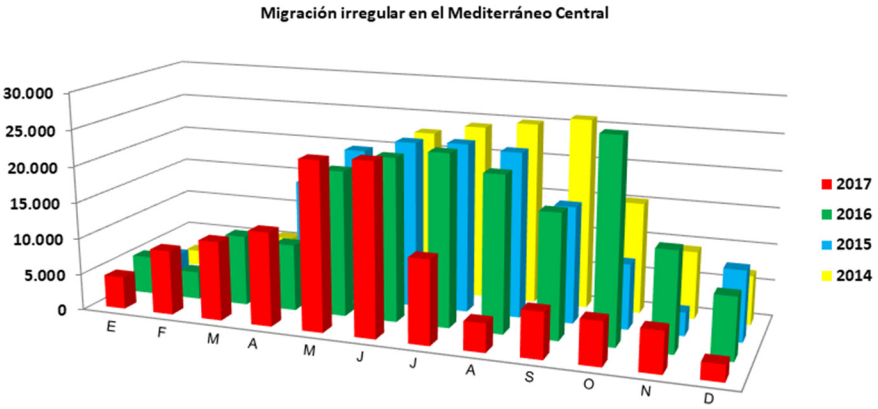


Fig. 4: Evolución de la migración irregular en el Mediterráneo Central (Elaboración propia con datos de FRONTEX)

De forma casi simultánea, a partir del mes de junio de 2017, se produjo en la ruta occidental un incremento apreciable en el número de llegadas, que no tiene precedentes en los últimos años y que se ha mantenido durante los meses finales del año, con un récord de llegadas en el mes de noviembre (fig. 5). Es necesario tener en cuenta que las cifras siguen siendo mucho mayores en la ruta central, donde se pasó de 181.376 a 118.962 detecciones en el total del año 2017, lo que supone un descenso del 34,4 % respecto al año anterior. En el caso de la ruta occidental, el incremento es de 9.990 a 23.143 migrantes, muy lejos aún de las cifras de la ruta central, pero con un incremento relativo del 131,7 % respecto a 2016.

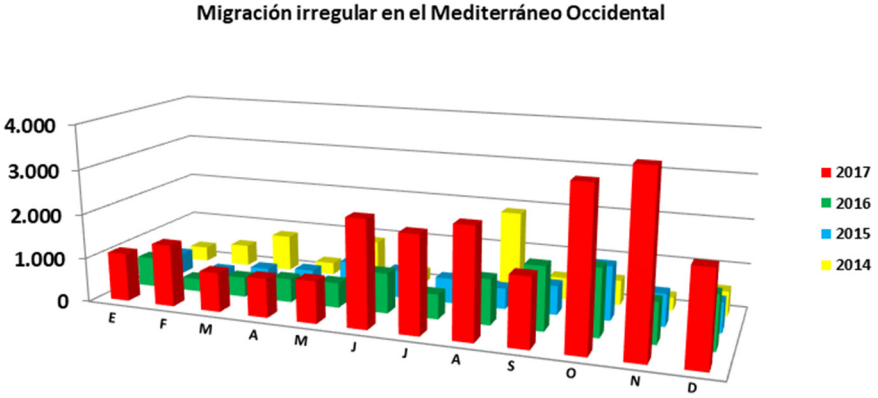


Fig. 5: Evolución de la migración irregular en el Mediterráneo Occidental (Elaboración propia con datos de FRONTEX).

Si se analizan con algo más de detalle estas dos rutas en el último año, se observa cómo la drástica disminución que se produce en las entradas por la ruta central en julio y agosto, no coincide exactamente con el comienzo del incremento en la ruta occidental (fig. 6).

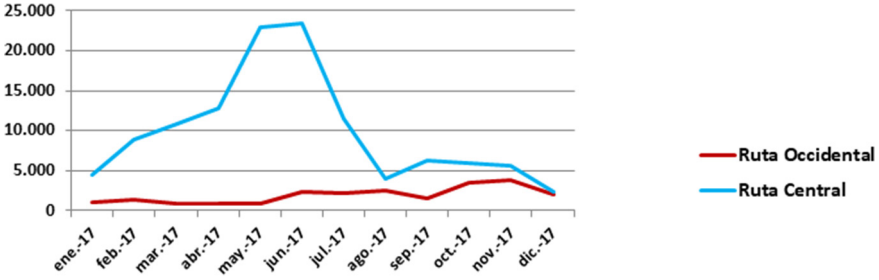


Fig. 6: Migración irregular en las rutas occidental y central en 2017 (Elaboración propia con datos de FRONTEX)

En las tablas comparativas por meses (fig. 7) en los años 2016 y 2017, se puede apreciar con mayor claridad cómo ya desde enero de 2017 existe un significativo incremento en las llegadas por esta ruta, si bien es cierto que este incremento es mucho más acusado a partir del mes de junio.

Además, como ya se ha visto, la tendencia por la ruta central hasta el verano también era de incremento notable respecto al mismo periodo del año anterior.

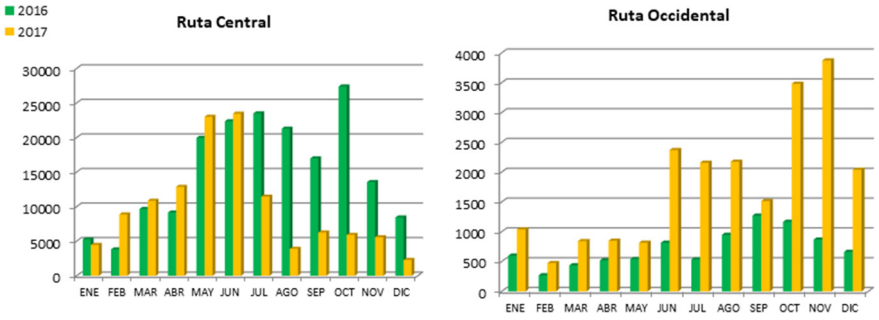


Fig. 7: Comparativa mensual de las rutas occidental y central en 2016 y 2017 (Elaboración propia con datos de FRONTEX)

La drástica reducción de las llegadas por la ruta central a partir del mes de julio fue repentina e inesperada, ya que nada hacía pensar que se fuera a producir un cambio tan significativo en tan corto espacio de tiempo (Institute for Security Studies (ISS), 2017). Las previsiones en verano adelantaban que en 2017, el número de llegadas a Italia alcanzaría las 200.000, superando las más de 180.000 del año 2016. Finalmente, se contaron algo menos de 120.000.

Hasta ese momento, los esfuerzos de la Unión Europea para controlar la avalancha migratoria que atravesaba el Mediterráneo Central desde Libia hasta Italia no habían obtenido resultados positivos. Con las políticas de vecindad (PEV) y enfoque global (GAMM), y las Operaciones

«Tritón»[3] de la Agencia FRONTEX y «EUNAVFORMED Sophia» en marcha, las cifras no dejaron de incrementarse en los años 2015 y 2016, hasta mediados de 2017.

Aparentemente, no hubo cambios importantes por aquellas fechas que permitieran prever la drástica reducción en las llegadas de migrantes a Italia.

En el plano operativo, el Mando de la Fuerza en la Operación «Sophia» pasó a ser ostentado por un contralmirante español, Javier Moreno Susanna, que relevaba a un oficial italiano. En la entrevista concedida al autor vía correo electrónico (Moreno Susanna, 2018), este oficial de la Armada comenta que los medios con los que contaba el Mando español fueron superiores a los que había anteriormente, ya que dispuso de una media de 6 buques de superficie, frente a los 3 o 4 con los que se operaba con anterioridad. Esto le permitió tener una mayor libertad operacional en la mar para poder ser más proactivo en el cumplimiento de sus cometidos.

Para Moreno Susanna, «la Operación "Sophia", es la respuesta militar de la Unión Europea a la tragedia que desde abril de 2015 se ha producido en el Mediterráneo Central»:

> *«No puedo decir que esta operación haya finalizado con el tráfico de seres humanos procedentes de Libia, sin embargo, sí estoy en condiciones de afirmar que la presencia de la fuerza naval, fuera de las aguas territoriales libias, ha limitado la capacidad de maniobra de las mafias, ha llevado a 127 sospechosos de tráfico de seres humanos ante la justicia, y les ha obligado a un continuo replanteamiento de sus métodos de trabajo, afectando en cierta medida a su capacidad de lucro.*
> *No tengo datos para probar que el aumento de migración en el Mediterráneo Occidental se deba a la disminución en el Central, [...] pero sí es verdad que coincidieron en el tiempo, y en cualquier caso, considero que nuestra presencia en la mar, actuando directamente contra los traficantes, adiestrando a la guardia costera libia, y propiciando un aumento de la seguridad en las aguas libias, ha sido uno de los factores, que, dentro de la aproximación global de la Unión Europea al problema, ha propiciado la disminución de flujo de migración en el Mediterráneo Central».*

En el ámbito diplomático, la Unión Europea había desplegado sus políticas dirigidas a hacer frente al problema migratorio desde un enfoque más integral, llegando a acuerdos con los países de origen de los migrantes mediante el enfoque global para la migración y la movilidad (GAMM) y los procesos de Rabat y Jartum. Sin embargo, los efectos de estas políticas no se obser-

[3] Sustituida desde febrero de 2018 por la Operación «Themis». Fuente: https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7, (consultado el 5 de febrero de 2018). En la nueva operación, los migrantes rescatados no deberán ser desembarcados necesariamente en Italia, como estaba estipulado para la Operación «Tritón».

van de manera repentina, sino gradualmente, por lo que es necesario buscar otras causas que puedan explicar este cambio repentino[4].

Italia, por su parte, tomó una serie de medidas de forma unilateral, iniciando una intensa campaña de negociación no solo con el oficial Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) libio, sino directamente con Gobiernos locales y tribus presentes en puntos estratégicos del país. Se trataba de una campaña de «ayuda al desarrollo para el control de la migración» (Institute for Security Studies (ISS), 2017)

En febrero de 2017, el primer ministro italiano, Paolo Gentiloni y el líder del GNA, Fayez Al Serraj firmaron un memorándum de entendimiento por el que Italia se comprometía a apoyar a Libia con adiestramiento, equipamiento y ayuda al desarrollo para mejorar la seguridad de las fronteras libias, no solo la marítima, sino también las fronteras terrestres del sur del país y combatir el tráfico de migrantes y el contrabando (Gobierno de Italia, 2017).

Un día después de la firma, los líderes de la Unión Europea firmaban la Declaración de Malta, por la que se daba un espaldarazo al acuerdo bilateral entre Libia e Italia y se establecían las mismas prioridades en la lucha contra la migración irregular para el conjunto de la Unión Europea (Consejo de la Unión Europea, 2017).

En junio de 2017, el Gobierno italiano impuso un controvertido código de conducta al que debían adherirse las ONG,s que operaban en el Mediterráneo para poder desembarcar a los migrantes rescatados. Se trataba de asegurarse de que las ONG,s no formaban parte, voluntaria o involuntariamente, del modelo de negocio de las redes de tráfico. Muchas de estas organizaciones se negaron a firmar este código y sus barcos abandonaron sus operaciones en la zona (Hermanin, 2017; Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, 2017).

Al mismo tiempo, Italia cedió nuevos medios de vigilancia a los guardacostas libios, entre ellos 4 patrulleros, cuyas dotaciones habían sido adiestradas por la Operación «Sophia» de la Unión Europea. Estos medios, según afirma Moreno Susanna (2018), fueron incrementando su actividad progresivamente y operaron en sus aguas de responsabilidad de búsqueda y salvamento (SAR), retornando a Libia a los migrantes interceptados.

Pero aún cabe preguntarse si todas estas medidas son la causa principal de la súbita disminución de llegadas en pleno verano de 2017, ya que no parece que ninguno de estos factores pueda por sí solo hacer disminuir tan rápidamente el flujo de salida de migrantes de Libia.

[4] Es necesario recordar que países como Níger ya habían tomado medidas con anterioridad para reducir la salida de sus ciudadanos hacia Europa, sin resultados apreciables en la reducción de la presión migratoria (Quie, 2018).

Por otro lado, es necesario tener en cuenta el papel de las redes y organizaciones criminales de tráfico de migrantes. Según datos de FRONTEX (2018c), el 88 % de los migrantes entrevistados declaran que fueron ayudados por terceros en sus viajes. En las rutas oriental y central este porcentaje está en torno al 90 %[5], mientras que en la ruta occidental está por debajo del 75 %.

Siguiendo los acontecimientos que tuvieron lugar en la costa occidental de Libia, origen de la mayor parte de las salidas de embarcaciones de migrantes hacia Italia en torno al verano de 2017, es posible encontrar algunos indicios del papel que juegan las redes de tráfico de migrantes en la evolución de las cifras.

En agosto, las agencias de noticias[6] se hicieron eco del acuerdo entre el Gobierno de Trípoli (GNA) y el Clan Al Dabbashi, conocido por dirigir la organización que controla la mayor parte del negocio de tráfico de migrantes en la ciudad costera de Sabratha, al oeste de Trípoli, el punto de salida más importante de todo el país, según reflejan informes del Grupo de Expertos de la ONU para Libia (ONU, 2017). Según este acuerdo, las milicias del Clan pasarían a luchar contra el tráfico y obtendrían a cambio puestos de trabajo en las Fuerzas de Seguridad y la Administración libia. Existen sospechas de que este dinero fue proporcionado por Italia, aunque las autoridades de este país niegan cualquier relación con los traficantes (Institute for Security Studies (ISS), 2017)[7].

Las noticias sobre el acuerdo con el Clan Al Dabbashi coinciden en el tiempo con la drástica reducción de las salidas en la ruta central. En los meses posteriores, en especial en septiembre y octubre pasados, la ciudad de Sabratha fue escenario de violentos enfrentamientos entre facciones rivales, según diversas fuentes, entre la milicia de Al Dabbashi que luchaba ahora contra el tráfico de migrantes y otros clanes que pretendían hacerse con el negocio en la ciudad[8].

Todos los factores mencionados anteriormente han podido influir en mayor o menor medida en la disminución de las salidas desde la costa libia. Sin embargo, el hecho de que esta se produjera de forma tan drástica y repentina, coincidiendo en el tiempo con la interrupción de las actividades en Sabratha, apunta a que la causa principal fue la paralización de las salidas desde esta

[5] 92 % en la ruta oriental, 90 % en la ruta central (FRONTEX, 2018b).

[6] http://abcnews.go.com/amp/International/wireStory/backed-italy-libya-enlists-militias-stop-migrants-49484692; https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-libya/migrant-smuggling-crackdown-triggered-clashes-in-libyan-city-armed-group-head-idUSKCN1C41ML, (consultado el 25 de febrero de 2018).

[7] https://hiik.de/data-and-maps/conflict-database/conflict-details/?lang=en&id=50405, (consultado el 2 de marzo de 2018).

[8] Otros municipios de la costa occidental de Libia ya habían optado por repudiar el negocio del tráfico de migrantes y habían obligado a los traficantes a abandonar sus territorios. Lo hizo en 2015 la ciudad costera de Zuwara y a principios de 2017 el municipio de Mutrud, pero el peso específico de Sabratha en el negocio es mucho mayor (ONU, 2017).

ciudad, fruto del acuerdo del GNA con el Clan Al Dabbashi (Institute for Security Studies (ISS), 2017; ONU, 2017).

Recapitulación

Como recapitulación del presente capítulo, se puede afirmar, en primer lugar, que las estadísticas generales indican que las variaciones en el número de llegadas de migrantes en las rutas occidental y central en los últimos años no guardan relación con la evolución en la ruta oriental. Por otro lado, se ha comprobado cómo aquellas seguían una tendencia de crecimiento en el primer semestre de 2017, tendencia que se rompió de forma drástica en la ruta central en julio del mismo año. En la ruta occidental, sin embargo, el incremento relativo se agudizó a partir del mes de junio y, de forma muy acusada en octubre y noviembre.

Se han identificado varios factores que influyen en el notable descenso de las salidas desde Libia en el verano de 2017. Cabe destacar la mayor efectividad de los medios de la Operación «Sophia», los acuerdos entre Italia y las autoridades libias, la implicación de la guardia costera, y los acuerdos entre el Gobierno libio y algunos clanes presuntamente vinculados a redes de tráfico de migrantes.

La relación entre la disminución en la ruta central y el aumento en la ruta occidental es lo que se va a intentar determinar en los siguientes capítulos, estudiando los datos existentes sobre los registros de migrantes.

Características de la migración en las rutas del Mediterráneo

En este capítulo se analizarán más en detalle las características que definen los migrantes que emplean cada una de las rutas analizadas, con el objeto de compararlas y establecer vínculos entre ellas que permitan posteriormente determinar si existe un posible trasvase de migrantes de una a otra ruta. Para hacer este análisis se ha recurrido tanto a informes de FRONTEX, la OIM, ACNUR y el Consejo Nacional de Seguridad Marítima (CNSM), como a documentos de otras agencias. Para completar la información, se han hecho consultas por correo electrónico a la Agencia FRONTEX, al FHQ de la Operación «Sophia»[9], al Consejo Nacional de Seguridad Marítima y a la Armada española.

Mediterráneo Occidental

La ruta del Mediterráneo Occidental sale de Marruecos y Argelia principalmente con destino a España, tanto por vía marítima hacia el territorio penin-

[9] El FHQ es el *Force Headquarters*, Cuartel General embarcado de la Fuerza de la Operación «EUNAVFORMED Sophia».

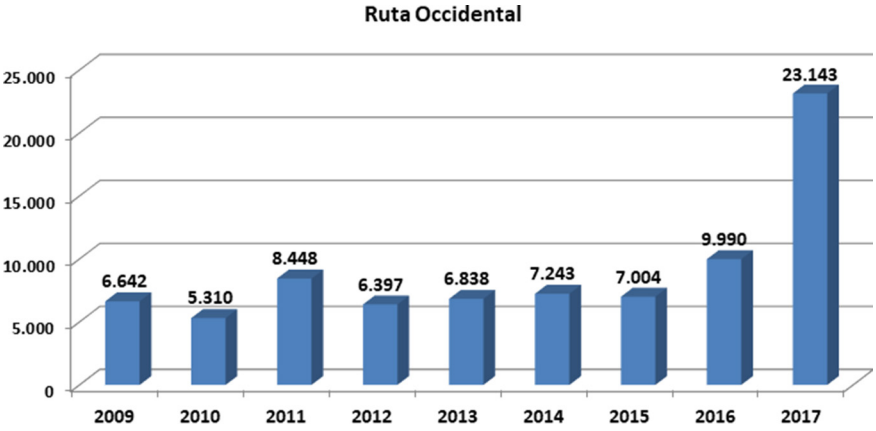


Fig. 8: Evolución de la migración en la ruta occidental (Elaboración propia con datos de FRONTEX: http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-mediterranean-route/).

sular y las islas Baleares, como por vía terrestre entrando en las ciudades de Ceuta y Melilla.

La proporción de migrantes que utilizaron la vía marítima en esta ruta en 2017 fue del 93 % de un total de 23.143 (FRONTEX, 2018a). La distribución de nacionalidades se analizará en el siguiente capítulo de forma detallada, pero es de destacar que en torno al 40 % de las llegadas son de individuos de nacionalidad marroquí y argelina.

El resto lo conforman principalmente migrantes subsaharianos, procedentes en su mayoría de Costa de Marfil, Gambia y Guinea. En Argelia, por ejemplo, se calcula que existen alrededor de 100.000 migrantes irregulares procedentes del África subsahariana en tránsito hacia Europa. Destacan por su número los de Níger, aunque estos están siendo deportados de vuelta a su país de forma masiva, gracias a la estrecha colaboración entre las autoridades de Argelia y del país subsahariano[10] (CNSM, 2017).

Los migrantes subsaharianos provenientes de África Occidental, suelen llegar a Argelia y Marruecos pasando por Agadez, la mayor ciudad de Níger, donde se asientan multitud de redes de tráfico de personas[11].

Se calcula que en esta ruta, en torno al 75 % de los migrantes, han sido ayudados por terceras personas o redes de tráfico en su viaje. Los precios que declaran pagar por pasar de Marruecos a España rondan los 500 eu-

[10] Según la ONG, Human Rights Watch, a estos migrantes no se les ofrece la posibilidad de apelar la decisión y son concentrados en un campamento en la localidad de Tamanrasset antes de su expulsión. Fuente: https://www.hrw.org/news/2017/10/30/algeria-surge-deportations-migrants.

[11] https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-4742-2018-deaths-reach-206.

ros, aunque el aumento en la cantidad de migrantes este último año está siendo aprovechado por las redes para incrementar los precios (FRONTEX, 2018c).

Los subsaharianos también llegan a Europa con ayuda de traficantes locales que contratan a través de otros subsaharianos al servicio de estas redes y que sirven de contacto en sus países de origen. En esta ruta, los migrantes suelen confiar en las relaciones personales y recomendaciones de amigos o familiares para contactar con los traficantes, en lugar de emplear las redes sociales.

Según confirma la Agencia FRONTEX (2018d), el *modus operandi* y la ruta empleada por los migrantes que llegan a España desde Marruecos y Argelia varía según la nacionalidad del propio migrante. Mientras los de nacionalidad marroquí intentan llegar a España empleando pequeñas embarcaciones neumáticas, botes de madera o motos de agua, los subsaharianos emplean balsas de juguete o grandes embarcaciones neumáticas. Los argelinos, por su parte, usan principalmente botes de fibra o las conocidas pateras.

Cada grupo tiene sus propias conexiones y rutas y es poco usual encontrarlos mezclados en las mismas embarcaciones que son detectadas en las costas del sur de España.

Las balsas de juguete son la opción más barata para efectuar el cruce, pero también la más peligrosa, debido a que no están preparadas para navegar alejadas de costa. A esta opción recurren, como se ha mencionado, los subsaharianos, que no disponen de medios económicos para pagar a las redes de tráfico. Una opción menos económica, empleada por los migrantes marroquíes y, en menor medida, por los argelinos, son embarcaciones inflables con potentes motores que pueden llegar a la costa española rápidamente con una media de 30 personas a bordo (FRONTEX, 2018d).

El cruce del Estrecho en moto de agua, por el que los marroquíes pagan un precio de unos 3.000 euros, suele durar unos 30 minutos. El traficante lleva al migrante en la moto, lo deja en la orilla española y regresa a la costa africana (OIM, 2018a; OIM, 2018b).

Las embarcaciones que salen de Argelia suelen ser en su mayoría de casco de fibra de vidrio o poliéster, de entre 5 y 7 metros de eslora y de 1,40 a 1,80 de manga, con un motor fueraborda, generalmente nuevo o en muy buenas condiciones. Muy pocas son construidas en madera (CNSM, 2017).

Estas embarcaciones suelen salir en solitario aprovechando la mejor ocasión, pero a partir del último año se ha observado un incremento en la salida casi simultánea de varias embarcaciones, con el fin de saturar los dispositivos de control de las autoridades. Ello es muestra de una cierta organización coordinada, aunque probablemente no tan sofisticada y compleja como la existente en la ruta central (CNSM, 2017).

En el año 2017, se ha producido un descenso general en el número de balsas de juguete que salen de Marruecos, en las que solo van entre 6 y 8 migrantes y un ascenso en el número de embarcaciones neumáticas, similares a las utilizadas tradicionalmente en la ruta central. Este cambio puede estar relacionado con una mayor presencia de redes de tráfico en esta ruta de Marruecos a España, ya que los migrantes que emplean las balsas de juguete, fáciles de conseguir, no recurren normalmente a los servicios de estas redes y organizan la travesía por sí mismos (FRONTEX, 2018b).

Mediterráneo Central

La ruta central parte de las costas de Libia por mar hacia Italia y Malta. Libia ha sido tradicionalmente un país receptor de inmigrantes, que ofrecía oportunidades para trabajadores de otros países[12]. Al mismo tiempo es un país de tránsito hacia Europa, con una situación de inestabilidad que le impide un efectivo control de sus fronteras (OIM, 2017a).

Los migrantes que transitan la ruta central son, en términos generales, de dos procedencias; por un lado, el África subsahariana y por otro, los países del Magreb y otros países árabes. A estos dos orígenes es necesario añadir un tercero, compuesto por nacionales de Bangladesh, que por sí solos representan el 7,6 % del total de las llegadas por esta ruta en el año 2017.

Los migrantes de origen subsahariano son el grupo más numeroso, superando el 50 % del total. De acuerdo con los informes de la organización Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2017a; 2017b), estos migrantes normalmente inician su ruta en su país de origen y atraviesan el desierto por medios propios hasta llegar a las ciudades de Agadez (Níger) o Tamanrasset (Argelia), auténticos centros de distribución de migrantes hacia Europa, donde se organizan los viajes que les llevan a Libia. Desde estos puntos, se organizan «grupos de viajes» en convoyes de camiones y «pick-ups», que atraviesan la frontera libia y continúan hasta llegar a la ciudad de Sabha.

Por regla general pagan un precio menor que los árabes, pero viajan en condiciones mucho peores. En ocasiones sufren robos y son víctimas de abusos en su tránsito, donde deben pasar diferentes «check-points» de las milicias y grupos armados que operan en la zona, que suelen exigir un pago para dejar pasar los convoyes (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2017c).

[12] A pesar de la situación de inseguridad, sigue habiendo un número considerable de trabajadores extranjeros en el país, en torno a 400.000, que no tienen la intención de emigrar de nuevo hacia Europa. De hecho, las estadísticas muestran que las nacionalidades de los trabajadores presentes en Libia no son las mismas que las de los migrantes que llegan a Europa por mar desde el país norteafricano (OIM, 2017a).

Una vez en Libia, estos migrantes deben trabajar durante meses para reunir el dinero suficiente para pagar por su tránsito a través del Mediterráneo hacia Europa. En ocasiones son secuestrados por milicias o traficantes que exigen un rescate a sus familias para su liberación.

Los migrantes subsaharianos viven en casas o escondites, muchas veces recluidos por los propios traficantes, hasta que consiguen reunir el dinero para pagar a las redes de tráfico por el viaje. Según la OIM, muchos de estos migrantes denuncian abusos, maltratos, torturas, violaciones y asesinatos por parte de los traficantes o de sus empleadores. También existen denuncias de trata de blancas y de comercio de esclavos[13].

Cuando llega el momento de la travesía, los migrantes subsaharianos son embarcados normalmente en precarias embarcaciones hinchables (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2017b).

Por su parte, los migrantes de origen árabe son en su mayoría magrebíes, aunque también los hay procedentes de Oriente Medio. En general viajan a Libia usando medios de transporte legales (avión, autobús o automóvil). En el aeropuerto o lugar de encuentro son recibidos por un «facilitador» perteneciente a la organización o red de tráfico de migrantes, con la que han contactado previamente a través de las redes sociales (OIM, 2017a).

Los precios que pagan por cruzar el Mediterráneo son mayores que los que pagan los subsaharianos, pero disfrutan de unas condiciones mejores. El precio del tránsito varía en función de la «calidad del servicio», lo que incluye alojamiento, características de la embarcación y tiempo de espera para hacer el viaje.

A pesar de que el trato a los árabes es mejor que el que se dispensa a los subsaharianos, existen también informes que hablan de robos, y malos tratos, incluyendo abusos sexuales (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2017b).

Desde 2014, pero en especial a partir de 2016, se ha producido un notable incremento de las llegadas de migrantes procedentes de Bangladesh por la ruta central. La característica más notable de estos migrantes es que una buena parte de ellos tenía Libia como destino final de su viaje y no tenía intención de seguir hasta Europa. Según el informe sobre entrevistas a migrantes de la OIM (2018a)[14], así lo afirman un 40 % de los entrevistados de esta nacionalidad, lo que contrasta con los datos de los migrantes de otras nacionalidades. A pesar de que su intención inicial es la de quedarse en Libia para trabajar, la violencia en este país les lleva en muchas ocasiones

[13] https://www.iom.int/news/iom-learns-slave-market-conditions-endangering-migrants-north-africa.

[14] IOM. *Analysis: Flow Monitoring Surveys. The Top 5 Nationalities Interviewed on the Eastern and Central Mediterranean Routes February 2018* (OIM, 2018a).

a embarcarse en un nuevo viaje hacia Europa, tras trabajar durante un tiempo en el país norteafricano. Como se verá más adelante, a pesar de que las cifras totales del año 2017 son altas, a partir del verano se ha producido una drástica reducción en el número de migrantes nacionales de Bangladesh, no solo en la ruta central sino en todas las rutas de entrada en la Unión Europea.

En lo que se refiere a las embarcaciones empleadas en esta ruta, son principalmente de tres tipos: botes hinchables de goma, pequeños botes de madera y grandes embarcaciones de madera. El primer tipo de embarcaciones, las de goma, son las más comunes y son empleadas por las redes de tráfico de migrantes generalmente para las personas de origen subsahariano. En estas embarcaciones, dotadas de un motor fueraborda y con condiciones de navegabilidad precarias, pueden embarcar hacinadas más de 150 personas.

Las pequeñas embarcaciones de madera son utilizadas para transportar un número pequeño de migrantes, hasta unos 30. Son mucho más seguras que las embarcaciones de goma y suelen ser empleadas por personas de origen árabe que pagan un precio más alto y que, a menudo, viajan en familia.

El último tipo de embarcaciones son los botes de madera grandes, donde pueden transportarse más de 500 personas. Son construidas en pequeños astilleros al servicio de las grandes redes de tráfico de personas o que incluso forman parte de las propias redes. Existen sospechas de que los migrantes son obligados a trabajar en la construcción de estas embarcaciones (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2017b).

En estas embarcaciones suelen viajar migrantes de todos los orígenes: árabes que no pueden pagar el precio de un viaje en mejores condiciones, así como subsaharianos y asiáticos.

Mediterráneo Oriental

La ruta oriental es la que parte de Turquía y llega a Grecia, cuyas islas en el mar Egeo se encuentran a muy escasa distancia. En el año 2015 se produjo una oleada de llegadas masivas a las islas griegas, que atrajeron la atención de los medios y cambiaron el panorama migratorio europeo que, hasta entonces se había enfocado en el Mediterráneo Central (ACNUR, 2015).

Dada la cercanía de las costas, el 82 % de los migrantes que transitan por esta ruta deciden intentar entrar en Europa por mar, especialmente a partir del mayor control de la frontera terrestre entre Grecia y Turquía, que se produjo a raíz de la gran oleada del año 2015 (FRONTEX, 2018b).

El perfil de las personas que emplean esta ruta es muy diferente al de las que viajan por las rutas central y occidental. Los principales países de origen de los migrantes que llegan a Grecia desde Turquía son Siria, Afganistán e

Irak, muchos de ellos con la consideración de refugiados, que huyen de la guerra. Por otro lado, el número de migrantes procedentes del África subsahariana es mucho menor en esta ruta que en las rutas occidental y central (FRONTEX, 2018a).

La mayoría de los migrantes y refugiados procedentes de Afganistán viajaron a través de Irán, para llegar a Turquía. Los procedentes de Siria e Irak cruzan también la frontera con Turquía por tierra y viajan por este país hasta encontrar la oportunidad de llegar a Europa (ACNUR, 2015; OCDE, 2015).

En cuanto al precio que se paga por el viaje, los datos disponibles muestran importantes variaciones en las respuestas de los entrevistados, desde aquellos que declaran que no les costó nada, hasta los que declaran que pagaron más de 5.000 dólares. Se aprecia un notable incremento en el último año (FRONTEX, 2018c).

Una parte importante de estos migrantes son personas de clase media que utilizan las redes y organizaciones de tráfico para organizar su viaje. Aquellos que tienen más recursos pagan «paquetes completos» que les llevan desde su lugar de origen directamente al país de destino dentro de la Unión Europea; los menos pudientes pagan los diferentes tramos de su viaje y, en muchas ocasiones, una vez en territorio Schengen organizan el viaje al país elegido por su cuenta (OCDE, 2015).

Para efectuar el tránsito por mar, se emplea cualquier tipo de embarcación disponible, sin que exista un tipo predominante. Utilizan desde botes inflables de goma, hasta barcos de recreo para viajes turísticos (FRONTEX, 2018b).

Comparativa

A partir de la comparación general de las características de los migrantes que emplean cada una de las tres rutas, se pueden extraer algunos datos relevantes para continuar con la investigación.

En primer lugar, debe destacarse que la migración por la ruta oriental es, en términos generales, muy diferente comparada con las otras rutas, lo que está en línea con lo expuesto en el capítulo anterior. Se trata mayoritariamente de personas procedentes de Siria, Afganistán e Irak, que huyen de los conflictos que asolan estos países. La proporción de magrebíes y subsaharianos es muy pequeña, lo que contrasta con las otras rutas analizadas, donde estos dos orígenes son una clara mayoría.

De hecho, a pesar de que al cerrar la ruta oriental, mediante los acuerdos Unión Europea- Turquía en el año 2016, se produjo un incremento relativo en las llegadas por la ruta central, un análisis de las nacionalidades en ambas rutas permite descartar que se produjera un desplazamiento de una ruta a la otra (OIM, 2017a)

Si se comparan las rutas occidental y central, más similares en principio, se observan también algunas diferencias significativas.

La ruta occidental tiene una mayor proporción de migrantes de origen magrebí que la ruta central. Esta diferencia se ha acentuado en 2017 ya que la migración de origen magrebí es responsable de buena parte del incremento total en esta ruta, aunque es cierto que también se ha producido un aumento en algunas nacionalidades de subsaharianos.

En la ruta central, por otro lado, hay una proporción considerable de migrantes procedentes de Oriente Medio, Asia y Cuerno de África, que no son significativos en la ruta occidental. En esta ruta, la reducción de las llegadas anuales de migrantes afecta prácticamente a todas las nacionalidades, con la excepción de Bangladesh, Argelia, Marruecos y Túnez.

En el caso de Bangladesh, la drástica reducción en el segundo semestre no compensó el incremento que ocurrió en el primer semestre, por lo que los números anuales de 2017 reflejan todavía un incremento respecto a 2016. No obstante, la tendencia es muy clara y refleja que esta migración desde el país asiático pudo tratarse de una gran oleada que finalizó en el verano de 2017.

El caso de los migrantes de origen marroquí es muy destacable, pues ha sido la nacionalidad que más ha crecido en las dos rutas en el cómputo total de 2017, por lo que merecerá una especial atención en el siguiente capítulo.

En cuanto a los argelinos, se da un notable incremento en las llegadas de esta nacionalidad por la ruta occidental, que coincide con un incremento también en la ruta central.

En lo que se refiere a los medios empleados para el viaje, también existen claros contrastes que pueden ser indicio de la diferencia que aún existe en el desarrollo del negocio de tráfico de migrantes en ambas rutas. Mientras en la ruta central, el modelo está consolidado, con embarcaciones que se pueden considerar construidas exclusivamente para el transporte de migrantes, en la ruta occidental se emplean todo tipo de embarcaciones, destacando las balsas de recreo y las motos de agua, aunque se percibe en los últimos meses un incremento en el empleo de embarcaciones de goma similares a las empleadas en la ruta central, lo que puede indicar una cada vez mayor presencia de redes de tráfico de migrantes, en especial en Marruecos.

Por tanto, se puede extraer como conclusión parcial, que se confirma el hecho de que la evolución en la ruta oriental no tiene una influencia significativa en las otras dos rutas principales, pues el tipo de migración es muy diferente. Las características de los migrantes de las rutas central y occidental, si bien son más parecidas, presentan diferencias importantes, tanto en las nacionalidades, como en el *modus operandi*, aunque existen

indicios de que se está produciendo un aumento de la presencia de redes de tráfico en la ruta occidental, que emplean medios similares a los de la ruta central.

Análisis de las estadísticas por nacionalidades y regiones de origen

Una vez descartada la influencia de la ruta oriental, en este capítulo se parte del estudio de las principales nacionalidades identificadas en la ruta occidental en el año 2017 para, comparándolas con las de la ruta central, intentar hallar un patrón que pueda relacionar su evolución reciente. Se debe aclarar que las nacionalidades que se muestran son las de los datos oficiales de la Agencia FRONTEX, basados en las entrevistas a los migrantes que se hacen una vez llegan a las costas europeas.

Las cinco nacionalidades más frecuentes en la ruta occidental en el año 2017 son, por este orden, Argelia, Costa de Marfil, Gambia, Guinea y Marruecos. En la figura 9 se puede apreciar la evolución mensual de las llegadas de migrantes por nacionalidad de origen. La mayoría tuvo una tendencia positiva en los últimos meses del año, pero destaca el notable incremento de las llegadas de argelinos y marroquíes. En el caso de los primeros, este incremento se produjo especialmente en los meses de octubre y noviembre, aunque con una importante reducción en diciembre.

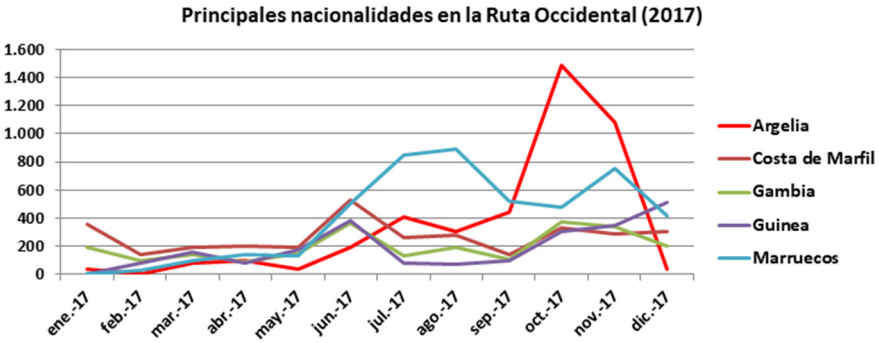


Fig. 9: Principales nacionalidades en la ruta occidental (Elaboración propia con datos de FRONTEX)

Estas mismas nacionalidades se han analizado en la ruta central, con el fin de comparar su evolución con respecto a la ruta occidental. La tendencia general es de descenso, como se puede observar en la figura 10, excepto en el caso de argelinos y marroquíes, cuyo número ha seguido una tendencia ascendente.

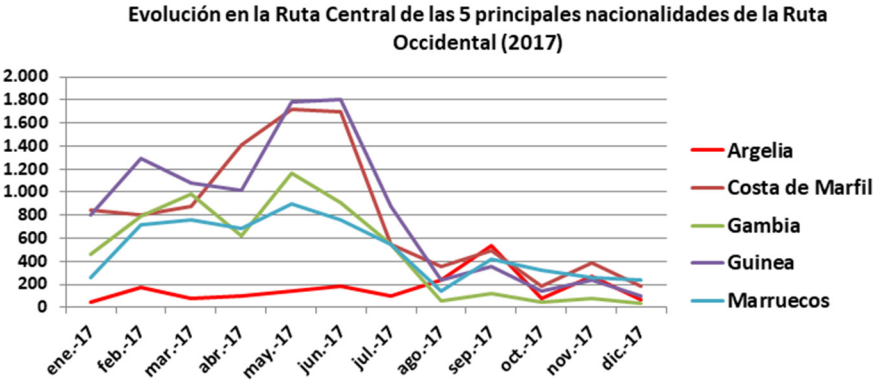


Fig. 10: Llegadas en la ruta central de las nacionalidades principales de la ruta occidental (Elaboración propia con datos de FRONTEX)

Si nos centramos en primer lugar en las llegadas de migrantes de nacionalidad argelina, observando la evolución desde el año 2009, la tendencia, con fluctuaciones estacionales, sigue un patrón relativamente constante. La ruta occidental ha sido empleada por los argelinos en mayor medida hasta el año 2016, en el que hubo un importante incremento en la ruta central.

En el año 2017, se observa un pico importante después del verano en la ruta occidental, especialmente en los meses de octubre y noviembre, si bien no se corresponde con una disminución de las llegadas de argelinos en la ruta central, donde las cifras fluctúan, pero donde se aprecia en general que se mantiene el incremento que comenzó en 2016. Es decir, en el caso de la migración de nacionalidad argelina, el incremento en la ruta occidental coincide con una tendencia también positiva en la ruta central. En términos anuales, en la ruta occidental el aumento fue en torno a un 150 %, pasando de 1.693 personas en 2016 a 4.213 en 2017. En la ruta central, el aumento fue aproximadamente del 60 %, pasando de 1.240 personas a 2.020.

Dada su posición geográfica, Argelia es un punto natural de tránsito desde el África subsahariana hacia Europa, pero al mismo tiempo es lugar de salida de los propios ciudadanos argelinos.

Según datos proporcionados por el Consejo Nacional de Seguridad Marítima (2017), en los meses de verano se produjo un aumento significativo de las salidas de argelinos hacia España, posiblemente ayudado por las favorables condiciones meteorológicas. Sin embargo, las autoridades argelinas mantuvieron bajo cierto control la situación hasta septiembre. En octubre y noviembre las cifras tuvieron un incremento más notable, debido probablemente a que las organizaciones que trafican con migrantes pospusieron las salidas ante el dispositivo estival de vigilancia argelino.

La segunda nacionalidad más numerosa en número de llegadas por la ruta occidental es la marroquí. En términos anuales, en 2017 se produjo un gran incremento, de más del 550 %, en las entradas irregulares de marroquíes

(de 722 personas en 2016 a 4.809 en 2017). La ruta central también vio cómo las cifras anuales se incrementaban en un 32 % (pasando de 4.554 personas a 6.004), aunque se aprecia una disminución relativa a partir del segundo semestre.

Si analizamos los datos desde el año 2009, se observa cómo a partir de 2014 se produce un claro aumento de las llegadas de marroquíes por la ruta central, que se agudiza a partir de 2015. En cambio, en la ruta occidental, las cifras se mantienen relativamente constantes hasta finales de 2017. Resulta llamativo que un elevado número de marroquíes optara por la ruta central, cuando la más cercana y comparativamente menos peligrosa es la ruta occidental.

La colaboración entre las autoridades españolas y marroquíes para el control del estrecho de Gibraltar y el mar de Alborán, y la caótica situación en Libia, donde las organizaciones criminales tienen una mayor libertad de acción, son factores que pueden explicar el hecho de que durante años los migrantes marroquíes prefirieran la ruta central frente a la occidental. El reciente incremento de las medidas de control en la ruta central, con la actuación cada vez más decidida de las autoridades libias podría, en este caso, haber disuadido a los migrantes marroquíes del empleo de la ruta central, para optar por la ruta occidental para llegar a Europa.

Llegadas de migrantes sobre el total por semestre (2016-2017)		S1 2016	S2 2016	S1 2017	S2 2017	Total 2016	Total 2017	Incremento anual (%)
Ruta Central	Magrebíes	2.034	4.967	5.393	9.046	7.001	14.439	106,24%
	Subsaharianos	56.557	83.508	59.571	20.061	140.065	79.632	-43,15%
	Total	70.226	111.150	83.533	35.429	181.376	118.962	-34,41%
Ruta Occidental	Magrebíes	306	2.111	1.354	7.674	2.417	9.028	273,52%
	Subsaharianos	2.839	3.014	4.676	5.990	5.853	10.666	82,23%
	Total	3.186	5.456	6.392	15.245	8.642	21.637	150,37%

Fig. 11: Llegadas de migrantes magrebíes y subsaharianos en las rutas central y occidental, desglosadas por semestres (2016-2017) (Elaboración propia con datos de FRONTEX)

Las otras tres nacionalidades principales de la ruta occidental en 2017 son Costa de Marfil, Gambia y Guinea. Se trata de tres países del África subsahariana, que muestran tendencias similares. La disminución observada en la ruta central se produjo en los meses de verano, siguiendo la tendencia general del resto de nacionalidades. No obstante, el incremento detectado en la ruta occidental no es tan acusado como esta disminución, especialmente en el caso de los migrantes de nacionalidad marfileña y se detectó ya en el mes de junio, antes de la disminución en la ruta central.

Muchos de estos migrantes subsaharianos pueden haber desviado su ruta hacia el oeste en su travesía por el desierto, aunque no se ha podido confirmar esto como una tendencia general a partir de las entrevistas y datos disponibles (OIM, 2017b). Las condiciones en las que los migrantes subsa-

harianos viven en Libia, con multitud de casos de abusos, violencia, trata e incluso esclavitud pueden haberse difundido entre los potenciales migrantes subsaharianos a la hora de decidir la ruta a seguir y les habría llevado a optar por evitar Libia (FRONTEX, 2018b).

Asimismo, en el último año se ha reforzado la frontera entre Libia y sus vecinos Níger y Chad, gracias a acuerdos auspiciados por Italia (Sasnal, 2017).

El cambio en las rutas dentro del continente africano es objeto de seguimiento por parte de los países de tránsito y resulta de especial interés para la Unión Europea, dentro de su enfoque global para la migración y la movilidad (GAMM). Este cambio aún no ha sido identificado en los informes hechos públicos hasta ahora por las autoridades. Dadas las cifras de llegadas de subsaharianos, es previsible que en los próximos meses las estadísticas muestren un desplazamiento hacia el oeste en las rutas de tránsito por África, evitando el paso por la ruta que une Agadez (Níger) con la ciudad libia de Sabha (fig. 12).

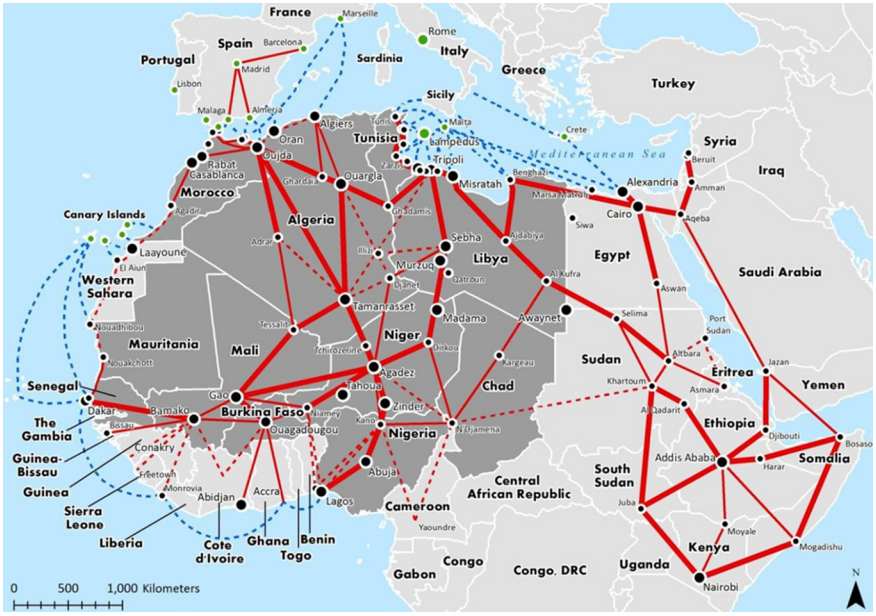


Fig. 12: Mapa de las rutas migratorias de África a Europa en 2015 (Fuente: Fletcher School y Feinstein International Center, Tufts University, con datos de ICRC, FRONTEX, ACNUR)

Pero la tendencia de los migrantes de origen subsahariano no es uniforme como cabría suponer dados los datos de las nacionalidades analizadas hasta ahora. En el caso del principal país de origen de los migrantes en la ruta central, Nigeria, la tendencia es muy diferente. La clara disminución de las llegadas de nigerianos en la ruta central, que se produjo en agosto de 2017,

no se corresponde con un incremento en las llegadas por la ruta occidental. De hecho, en todo el año 2017, tan solo 27 nigerianos entraron por la ruta occidental, de acuerdo con los datos de FRONTEX.

No se aprecia, en este caso, ningún posible trasvase a la ruta occidental de estos migrantes, que representan, después de los sirios, la segunda nacionalidad por número de entradas totales en Europa. Tampoco se desplazaron, según estos datos, a ninguna otra ruta de entrada.

Otro caso digno de mención es el de la migración procedente de Bangladesh. A partir del año 2011, se produjo un incremento notable de las llegadas de migrantes procedentes de este país asiático a Europa. Durante los primeros años, la ruta principal de entrada fue la oriental, tanto por tierra como por mar. A partir de 2014, los bangladeshíes comenzaron a emplear la ruta central a través de Libia, tendencia que se ha incrementado a lo largo de los últimos años, hasta un brusco descenso en el verano de 2017. El empleo de esta ruta, por el momento, no ha sido sustituido por una ruta alternativa, ya que prácticamente no se han registrado llegadas de esta nacionalidad desde agosto de 2017 en ninguna ruta de entrada en Europa.

Los migrantes procedentes de Bangladesh viajaban a Libia, en vuelos con escala en Emiratos Árabes Unidos, Turquía o Catar, con un permiso de trabajo emitido por agencias de su país. Una vez en Libia eran captados por traficantes de personas locales, que les retiraban los pasaportes hasta que llegaba el momento de iniciar la travesía por el Mediterráneo hacia Europa. Durante este periodo, los migrantes trabajaban en condiciones precarias y, en ocasiones, siendo víctimas de abusos. Según la Agencia FRONTEX, en mayo de 2017, las autoridades de Bangladesh dejaron de emitir permisos de trabajo en Libia y anunciaron que aquellos que viajaran a este país lo harían de manera ilegal, mientras iniciaron una campaña para disuadir a la población de que viajara a Libia. Otros factores que afectan a la reducción general de las llegadas por la ruta central también han podido afectar a los migrantes procedentes de Bangladesh, pero las medidas de las autoridades del país de origen explican por qué esto no ha tenido el efecto de incrementar las llegadas por otras rutas[15].

Por último, se ha analizado la migración procedente de Eritrea, ya que fue la segunda más importante en el año 2016. Se puede observar que no ha habido incremento en el número de migrantes de esta nacionalidad detectados en la ruta occidental, que es prácticamente testimonial, a pesar de la gran disminución en la ruta central. La evolución en esta ruta es bastante irregular, aunque se puede apreciar la variación estacional. Puede afirmarse que en el caso de los eritreos, se han dado en los últimos años periodos de oleadas migratorias, alternados con periodos con escasas llegadas. La

[15] http://frontex.europa.eu/feature-stories/why-are-there-fewer-bangladeshi-migrants-arriving-in-italy-in-recent-months--9nw7DH, (consultado el 5 de febrero de 2018).

ruta empleada mayoritariamente ha sido la central y, en mucha menor medida, la oriental, pero sin desplazarse en ningún caso hasta la ruta occidental.

Recapitulación

De la comparación de datos efectuada en este capítulo, se pueden extraer algunas conclusiones:

Las tendencias de las principales nacionalidades en las rutas occidental y central son diferentes. En la ruta occidental se está produciendo un incremento significativo de las llegadas de magrebíes, principalmente marroquíes y argelinos, que no coincide con una reducción de las llegadas de estas nacionalidades en la ruta central, donde también se da una tendencia ascendente, aunque menos acusada.

En lo que se refiere a las llegadas de subsaharianos, el significativo descenso de las principales nacionalidades en la ruta central solo se refleja en parte en el incremento en la ruta occidental, donde los números totales siguen siendo mucho menores. En el caso de los nacionales de Nigeria, el descenso en la ruta central no se corresponde con un incremento en la ruta occidental ni en ninguna otra ruta.

Respecto a los migrantes procedentes de Bangladesh, los números totales del año 2017 presentan un incremento frente a años anteriores, pero si se observan los números mensuales se aprecia cómo a partir de verano, coincidiendo con las medidas adoptadas por las autoridades de Bangladesh, se produce una drástica reducción de las llegadas.

En cuanto a los eritreos, la migración se ha producido por oleadas en los últimos años, normalmente en la ruta central, sin desplazarse a la ruta occidental.

No se observa, en el análisis de las nacionalidades más importantes, una tendencia general que pueda relacionar las variaciones en el número de migrantes detectados en la ruta central y occidental. Las tendencias son diferentes y no responden a un patrón que permita establecer una vinculación directa entre los cambios producidos en una y otra ruta. No obstante, las principales nacionalidades de origen del África subsahariana, –Gambia, Costa de Marfil y Guinea–, sí muestran un patrón muy similar, que podría indicar un trasvase de una ruta a otra.

Conclusiones

Con la hipótesis planteada, se pretendía demostrar la existencia de una relación directa entre la reducción de las llegadas por las rutas central y oriental y el incremento observado en la ruta occidental. Como se ha mostrado en los anteriores capítulos, la hipótesis planteada no ha podido ser confirmada con los datos disponibles.

En un primer análisis, se demostró que la reducción de la ruta oriental, ocurrida tras los acuerdos entre la Unión Europea y Turquía en 2016, no guarda relación con el incremento en las otras rutas, ya que las nacionalidades más frecuentes en la ruta oriental y que representaban el mayor número de entradas en Europa, no pasaron a engrosar las listas de las otras.

Al comparar la reducción en la ruta central con el aumento en la ruta occidental, el análisis se hace más complejo, ya que las cifras de nacionalidades están muy repartidas y no se da una regla general en las tendencias.

Se han podido establecer solo posibles vínculos entre la reducción de migrantes subsaharianos en la ruta central y un incremento en la ruta occidental, aunque no de manera concluyente. En todo caso, aunque pueda existir un cierto trasvase de migrantes de una ruta a otra, con los datos analizados se puede afirmar que este trasvase no es la causa principal del incremento de migrantes en la ruta occidental.

En el caso de la migración de origen magrebí, en particular de argelinos y marroquíes, que representan entre los dos el 40 % del total de los migrantes que emplean la ruta occidental, el aumento simultáneo aunque menor en la ruta central, hace imposible establecer una relación entre ambas evoluciones.

En cuanto a la migración procedente de Oriente Medio, Cuerno de África y Asia, no se ha producido un incremento notable en la ruta occidental que se pueda relacionar con la disminución clara que se ha observado en la ruta central.

En lo que se refiere a la migración de origen subsahariano, tampoco las tendencias son uniformes. No obstante, las principales nacionalidades por número de migrantes en la ruta occidental, –Costa de Marfil, Gambia y Guinea–, sí presentan un patrón similar, con un incremento progresivo en esta ruta meses antes de la brusca disminución en la ruta central.

Varias causas se pueden apuntar para explicar esta evolución:

En primer lugar, las medidas tomadas por la Unión Europea, Italia y el Gobierno de Acuerdo Nacional libio en materia de refuerzo de fronteras, control de las ONG,s y acuerdos con autoridades locales, han podido tener el efecto de desviar a muchos migrantes subsaharianos al oeste en su tránsito hacia el norte de África, evitando pasar por Libia.

Al mismo tiempo, las redes de tráfico habrían intentado acelerar la salida de los subsaharianos ya presentes en el país, antes de que las medidas fueran efectivas. Esto explica que antes del brusco descenso del mes de julio, la comparativa entre el primer semestre de 2017 y el de 2016 mostrara un incremento del 34 %.

Por último, las tendencias que muestran algunas nacionalidades, como la nigeriana o la eritrea, con una clara reducción en el número de llegadas en

cualquiera de las rutas, pueden ser muestra de la efectividad de las políticas de enfoque global planteadas por la Unión Europea, aunque aún es pronto para asegurarlo.

Se puede concluir que la hipótesis planteada, según la cual la disminución de los flujos migratorios en el Mediterráneo Central y Oriental está teniendo el efecto de desplazar el flujo de migrantes hacia el Mediterráneo Occidental, no ha podido ser confirmada con la presente investigación, ya que no existe una relación clara y directa entre el incremento en las llegadas de migrantes en la ruta occidental y la disminución observada en las otras rutas.

Se hace necesario, en consecuencia, continuar con nuevas investigaciones el análisis de la evolución de los flujos migratorios, que permitan explicar los cambios en las tendencias observadas en el presente trabajo. En concreto, se proponen las siguientes líneas de investigación:

- Causas del reciente incremento de la migración de origen magrebí hacia Europa que, como se ha observado, no es exclusivo de la ruta occidental, sino que se extiende a las demás rutas.
- Medidas tomadas por las autoridades libias en el control de la migración hacia Europa. Influencia de los acuerdos con autoridades locales, clanes y milicias en el control de fronteras.
- Desplazamiento de las actividades y operaciones de las redes de tráfico de migrantes hacia nuevas rutas.
- Presencia e influencia de organizaciones y redes de tráfico de migrantes en Argelia y Marruecos. Existencia de redes transnacionales con capacidad de desplazar sus operaciones de unos países a otros.
- Efectos del enfoque global para la migración y la movilidad (GAMM) de la Unión Europea en los principales países de origen y tránsito de migrantes.
- Análisis de la evolución de la migración procedente de Eritrea.
- Causas de la reducción de migrantes procedentes de Nigeria.
- Causas de la reducción de migrantes procedentes de Bangladesh.

Estas líneas de investigación pueden contribuir, en línea con lo expuesto en este trabajo, a interpretar la evolución de los flujos migratorios, ya que las lógicas que mueven las migraciones responden a razones extraordinariamente complejas que deben ser abordadas de una forma integral para alcanzar a entender el fenómeno.

Madrid, mayo de 2018

Documentación y bibliografía

ACNUR, (2015): *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees,* s.l.: s.n.

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, (2017): *Posizione sulla bozza di «Codice di condotta per le ONG coinvolte nel salvataggio di migranti in mare»,* s.l.: s.n.

CARLING, J. & HERNÁNDEZ-CARRETERO, M., (2011): «Protecting Europe and Protecting Migrants? Strategies for Managing Unauthorised Migration from Africa». *The British Journal of Politics and International Relations, 13* (1), pp. 42-58.

CNSM, (2017): *Consejo Nacional de Seguridad Marítima. Informe Extraordinario 17-01. Inmigración ilegal procedente de Argelia*. Madrid: s.n.

COMISIÓN EUROPEA, (2016): *Estrategia global para la política exterior y de seguridad,* s.l.: s.n.

CONSEJO DE LA UE, (2017): *Malta Declaration by the members of the European Council on on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean Route.* Malta: s.n.

FRONTEX, (2018a): *Detections of illegal border crossings.* [Online] disponible en: https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/. [Última consulta el 5 de marzo de 2018].

FRONTEX, (2018b): *frontex.europa.eu.* [Online] disponible en: http://frontex.europa.eu. [Última consulta el 10 de febrero de 2018].

FRONTEX, (2018c): *Risk Analysis for 2018*. Varsovia: s.n.

FRONTEX, (2018d): *Migration and migrant population statistics.* Información proporcionada por la Oficina de Prensa de la Agencia FRONTEX por correo electrónico. Varsovia: s.n.

GALOS, E.; BARTOLINI, L.; COOK & GRANT, N. (2017): *Migrant Vulnerability to Human Traficking and Exploitation: Evidence from the Central and Eastern Mediterranean Migration Routes.* Ginebra: Organización Internacional para la Migración (OIM).

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME, (2017a): *Strategy: People Smugglers Globally 2017,* s.l.: s.n.

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME, (2017b): *The Human Conveyor Belt: Trends in Human Trafficking and Smuggling in post-Revolution Libya.* [Online].

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME, (2017c): *Integrated Responses to Human Smuggling from the Horn of Africa to Europe.* Ginebra: s.n.

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME, (2017d): *Unexplored Wars: When military assets are used to fight organised crime,* s.l.: s.n.

GOBIERNO DE ITALIA, (2017): *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana.* Roma: s.n.

HERMANIN, C. (2017): «Immigration Policy in Italy: Problems and Perspectives». *IAI Working Papers, Issue 35.*

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES (ISS), (2017): *The anti-human smuggling business and Libya's political end game,* s.l.: ISS.

MARTÍN ARÉVALO, C. (2017): *La Unión Europea ante los flujos de migración irregular en el Mediterráneo Central y Oriental.* Madrid: s.n.

MORENO SUSANNA, J. (2018): *Mando español de la Operación «Sophia».* [Entrevista] (10 de abril de 2018).

OCDE, (2015): «Can we put an end to human smuggling?». *Migration Policy Debates, Issue 9.* Diciembre.

OIM, (2008): *Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union.* Ginebra: International Organization for Migration.

OIM, (2016): *Study on migrants profiles drivers on migration and migratory trends,* s.l.: s.n.

OIM, (2017a): *Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe.* Ginebra: International Organization for Migration.

OIM, (2017b): *Migration Flows to Europe - 2017 Overview.* Ginebra: International Organization for Migration.

OIM, (2018a): *Flow Monitoring Surveys.* [Online]. Disponible en: http://migration.iom.int/docs/Flow_Monitoring_Surveys_Top_5_Nationalities_2017_.pdf. [Última consulta el 10 de marzo de 2018].

OIM, (2018b): *World Migration Report.* Ginebra: International Organization for Migration.

ONU, (2017): *Carta de fecha 1 de junio de 2017 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el grupo de expertos sobre Libia,* s.l.: s.n.

SASNAL, P. (2017): «Prospects for the Stabilisation of Libya». *The Polish Institute of International Affairs Bulletin, Issue 52* (26 de mayo).

ZAPATA-BARRERO, R. (2010): «A Migration-Border Framework» en ZAPATA-BARRERO, R. (Ed.): *Shaping the normative contours of the European Union: a Migration-Border framework.* Barcelona: CIDOB, pp. 7-20.

Capítulo tercero

Terrorismo y movimientos migratorios en Europa periodo 2015-2017: el caso francés

Jean-François Varry

Resumen

La crisis migratoria que afecta la Unión Europea desde 2015 representa un riesgo real en relación con la difusión del terrorismo internacional. En efecto, este último ya utilizó las rutas migratorias para difundirse en Francia. Sin embargo, a pesar del vínculo tentador que se podría establecer entre inmigrantes y terroristas, las consecuencias directas de esta crisis quedan limitadas para el país. No obstante, desde una perspectiva más amplia, las tendencias migratorias históricas propias de Francia indujeron cambios estructurales que, conjugados con dificultades de integración, provocaron desequilibrios peligrosos. Un estudio del perfil de los terroristas involucrados en los atentados cometidos en Francia entre 2015 y 2017 permite afirmar que la situación sociodemográfica observada en el país, resultado de migraciones anteriores, es un dato del problema yihadista, dado que constituye un terreno favorable para el reclutamiento local.

Palabras Clave

Crisis migratoria, inmigración, terrorismo, yihadismo, islamismo, perfil.

Terrorism and Migration in Europe, 2015-2017: The French Experience

Abastract

The migration crisis which the European Union has suffered since 2015 represents a real threat to Europe due to its links to international terrorism. In France in particular, terrorists have used migratory routes to establish themselves in the country. Despite the obvious temptation to link terrorists and migrants, however, the effects of the migration crisis in France have been limited. Nonetheless, from a wider perspective France´s historical migration patterns have induced societal changes, which, together with issues surrounding integration, have dangerously unbalanced the country. A detailed profile study of the terrorists involved in attacks in France carried out between 2015-2017 reveals that the sociodemographic situation brought about by previous generations of inmigrants is indeed an element of the jihadist issue, creating a breeding ground for locally-recruited terrorist.

Keywords

Migration crisis, immigration, terrorism, yihadism, islamism, profile.

Introducción

2015, «Año terrible» para Francia. Entre el 7 de enero y el 13 de noviembre, el país sufrió varios ataques terroristas. Algunos fueron frustrados, pero seis de estos atentados yihadistas causaron un total de 149 muertos y casi 500 heridos, haciendo de 2015 el año más mortífero que la nación francesa haya conocido en materia de terrorismo[1].

Inmediatamente después de las matanzas de *Charlie Hebdo* y del *Hyper Casher*, la reacción colectiva, fomentada por un poder político apoyado por la esfera mediática, fue una unión nacional frente a la violencia y el extremismo. La consigna difundida era inequívoca: «¡Pas d'amalgame!» No confundir ni vincular musulmanes con yihadistas, inmigrados con islamistas, o refugiados con soldados del califato. Pero más allá del movimiento de solidaridad nacional que generó, este lema permitía en cierta manera ocultar la cuestión embarazosa del nexo entre terrorismo e inmigración. Porque en una sociedad donde la población musulmana, resultado de olas sucesivas de inmigración, es una de las más importantes de Europa[2], la vinculación imprudente de estos actos bárbaros con las migraciones, e inevitablemente con el islam (atentados cometidos en el nombre de *Allah*) puede ser tan intuitiva como peligrosa.

Así, frente al miedo a una reacción irracional, a la estigmatización de los musulmanes, al rechazo xenófobo del migrante, y finalmente al derrumbamiento del modelo social francés, el posible vínculo entre migración y terrorismo fue ocultado en primera instancia. Sin embargo, en noviembre de 2015, los atentados de París socavaron esta actitud prudente. Habiendo conocido hasta ese momento solo atentados sobre objetivos particulares, Francia se enfrentó de repente a un terrorismo de masa que golpeó ciegamente la capital. La magnitud del acontecimiento ya no permitía evitar la cuestión. Además, entre enero y noviembre, entre las dos matanzas de 2015, se asistió a una verdadera explosión de la crisis migratoria en Europa, que en Francia vinculó de manera inédita, por lo menos en el entendimiento popular, las nociones de terrorismo e inmigración y sus problemáticas.

El tema se movió entre el interés y la controversia, en torno a constataciones empíricas e interrogaciones: ¿Son migrantes los terroristas?, ¿Son de origen inmigrante?, ¿Utilizaron redes migratorias como vector de infiltración? Paulatinamente, la relaciones entre los atentados yihadistas y el fenómeno migratorio concentró la atención mediática y el debate nacional. Así, después de noviembre de 2015, una investigación por internet asociando las palabras «terrorismo» e «inmigración» condujo a una multitud de referencias

[1] GUIDERE, M. (2017) : *Atlas du terrorisme islamique*. París: Editions Autrement. pp. 93-94.

[2] PEW RESEARCH CENTER, (noviembre de 2017): *Europe's Growing Muslim Population*. Disponible en: www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/. (Consultado el 8 de marzo de 2018).

procedentes de la prensa francesa, mientras que una investigación similar hecha algunos meses antes, pero después de los acontecimientos de enero, indicaba que el tema quedaba frecuentemente sin abordar[3].

Entre 2015 y 2017, el terrorismo islamista continuó golpeando Francia de varias formas, ya que al menos 17 actos terroristas fueron cometidos o abortados. Frente a esta violencia, el impacto mediático es cada vez más importante, y las reacciones siempre rotundas, entre la confusión populista indiscriminada y la negación ingenua y ciega. Pero estas posturas compartidas entre estigma y angelismo desembocan tanto en un malestar social explosivo, como en actitudes, acciones o políticas costosas, de eficacia limitada y que no permiten contener la amenaza yihadista.

Por tanto, es necesario tratar en profundidad las relaciones que existen entre movimientos migratorios y terrorismo. La dolorosa experiencia francesa de estos tres últimos años –desarrollada en este estudio– refleja una realidad: «Sí, existe un vínculo entre terrorismo e inmigración, un vínculo empírico y visible. Negarlo hoy consistiría en renunciar a explicar una parte importante de estos acontecimientos»[4]. La naturaleza de este vínculo es, sin embargo, ambigua y controvertida, y la determinación de las conexiones que relacionan terrorismo y movimientos migratorios resulta indispensable. Solo de esta manera se podrá entender y definir mejor la amenaza, y hacer frente de manera más eficaz a una realidad compleja.

La intención del presente estudio es demostrar que los movimientos migratorios hacia Francia no han generado terrorismo yihadista entre 2015 y 2017, pero que la estrategia terrorista busca la desestabilización del país explotando los desequilibrios resultantes de la inmigración. Con este propósito, y siguiendo un proceso descriptivo y analítico, se enfocará en el examen de la reciente historia migratoria de Francia y de la situación actual de esta frente a la crisis de los refugiados que afecta a Europa. Tras el planteamiento de este contexto demográfico, se estudiará el fenómeno yihadista a través del análisis de los diferentes ataques que golpearon Francia estos tres últimos años, con un enfoque específico en el perfil de los terroristas involucrados.

El escenario

Antes de analizar el fenómeno terrorista en el territorio francés, y para identificar las relaciones que esta forma de acción puede establecer con los movimientos migratorios, es necesario entender el peculiar contexto sociodemográfico en el cual tienen lugar ambos. Con esta intención,

[3] MEYER, J-B. (2016) : «Le lien entre migration et terrorisme». [Versión electrónica]. *Hommes & Migrations*, *Issue 1315*, p. 50.

[4] *Ibidem*, p.49. Traducción de autor.

conviene plantear y examinar los factores estructurales y coyunturales que modelaron la sociedad francesa y que siguen haciéndolo. En efecto, un estudio sociológico preliminar es imprescindible para disponer de los elementos de comprensión necesarios para la realización del trabajo de investigación, respondiendo a las siguientes preguntas: ¿Qué impacto tuvieron y todavía tienen los flujos migratorios sobre la estructura social francesa?, ¿Cuáles son, entre estos cambios, los que pueden favorecer la difusión del terrorismo yihadista en el territorio nacional? A continuación, se procederá a comprobar el supuesto según el cual la crisis migratoria actual produce un impacto modesto en la sociedad francesa comparado con los movimientos migratorios del fin del siglo XX. Al contrario de lo que ocurre hoy en día, parece que estos últimos modificaron profundamente el panorama sociocultural francés, creando desequilibrios potencialmente peligrosos. En primer lugar, se analizará el desafío migratorio al que se enfrenta actualmente Europa y, particularmente, sus consecuencias para Francia. Luego, se estudiará la tendencia histórica de la inmigración en Francia para entender, en última instancia, una situación sociodemográfica que va degradándose.

La crisis migratoria actual

Europa frente al desafío migratorio

En 2015, se registró un número sin precedentes de entradas irregulares en el territorio de la Unión Europea, con un incremento de un 500 % comparado con los ya importantes datos de 2014. En paralelo, también se produjo un crecimiento exponencial de las cifras de petición de asilo. Las principales causas de la perturbación de estos flujos, que hasta ese momento mostraban una relativa estabilidad, se encuentran básicamente en los conflictos de Oriente Medio, especialmente en Siria y en Irak (guerra civil y expansión de Dáesh). Esta oleada migratoria se añadió a movimientos preexistentes procedentes de zonas de conflicto o de crisis en Asia (Afganistán) y en África (Cuerno de África y Magreb). Desbordada en un primer momento, la Unión Europea buscó soluciones para enfrentarse a esta marea humana. Después del pico de 2015, la implementación de medidas de cierre de fronteras o de refuerzo del control fronterizo y los acuerdos establecidos con los países de origen y de tránsito, Turquía en particular, permitieron una reducción de los flujos ilegales en 2016 (-71 %, con 0,5M de llegadas) que se confirmó en 2017 (-60 %, con 0,2M de entradas clandestinas)[5].

Sin embargo, se está lejos de alcanzar una solución a la crisis. En efecto, no se constata una reducción similar en lo que respecta al número de peticiones de asilo en la Unión: después de un pico de 1,32M en 2015, que repre-

[5] FUENTE: *FRONTEX* (2015, 2016, 2017, 2018): *Annual Risk Analysis Report*. Disponible en: https://frontex.europa.eu/. (Consultado el 26 de enero de 2018).

sentó un aumento de un 110 % respecto a 2014, este se mantuvo en 2016, –1,26M–, y decreció solamente en 2017, –-44 %–, pero permaneciendo aún dos veces más alto que en el periodo anterior a la crisis[6].

Así, las rutas migratorias, –Balcanes, Mediterráneo Oriental, Central u Occidental–, cambian según adoptan medidas los países europeos, pero los flujos, incluso los legales, permanecen en niveles muy importantes. Además, a pesar de una inflexión de la tendencia, Europol afirma que el número de candidatos dispuestos para partir sigue siendo importante tanto en las costas de Libia, que se estiman en 400.000, como a lo largo de las rutas migratorias pretéritas, más de 400.000[7]. Por otro lado, dentro de las fronteras europeas, la cuestión de los migrantes en situación ilegal, 435.786 en 2017 según FRONTEX, y la presencia de un volumen considerable de *overstayers*[8] sigue siendo un problema de la mayor importancia para las autoridades administrativas.

Un vector posible de difusión del terrorismo

Esta afluencia masiva a las puertas de Europa tuvo implicaciones de seguridad fundamentales. En efecto, numerosos migrantes entraron en el espacio Schengen sin que las autoridades locales, desbordadas, pudieran establecer ni registrar su identidad, lo que permitió a terroristas infiltrarse sin dificultad. Un número importante de falsas documentaciones también se encuentran en circulación, incluyendo pasaportes falsificados por Dáesh en Irak y en Siria para permitir a sus combatientes viajar. Documentos similares fueron empleados por dos terroristas, supuestamente de origen iraquí, involucrados en los atentados de París en noviembre de 2015[9].

Además, las rutas de la migración irregular son dominadas por redes de traficantes y contrabandistas. A menudo estas están también controladas por grupos terroristas o vinculados con ellos, de tal manera que estas rutas pueden ser utilizadas como ejes de infiltración terrorista, y como medios de financiación o de desestabilización de los países de destino.

---

6 EUROSTAT, (marzo de 2018): *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex. Annual aggregated data*. Disponible en: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do? dataset=migr_asyappctza&lang=en. (Consultado el 15 de marzo de 2018).

7 EUROPOL, (mayo de 2016): *Migrant smuggling networks*: *Joint Europol-Interpol report*. Disponible en: www.europol.europa.eu/. (Consultado el 15 de marzo de 2018).

8 [8] Inmigrantes que han entrado de manera legal que permanecen a pesar de la caducidad de su permiso de residencia, estimado por la Comisión Europea en varios millones de individuos.

9 LEGENDRE, J.; y GORCE, G. (2016): *Rapport d'information Num. 795 - L'Europe au défi des migrants*, *Sénat, Commission des Affaires Étrangères, de la Défense et des Forces Armées*, p. 34. Disponible en: https://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-795-notice.html. (Consultado el 10 de enero de 2018).

Si se intenta establecer el perfil del candidato al asilo en Europa, se puede afirmar que, en el punto álgido de la crisis (2015), esta población agrupaba a una mayoría de hombres (72 %) con una edad media inferior a 27 años[10]. Sus motivaciones de desplazamiento eran diversas, forzosas o voluntarias, por razones económicas o de seguridad. El islam era también la religión dominante de estas poblaciones procedentes en su mayoría de Siria, Afganistán, Irak y Sudán[11].

Ante estos hechos, y apoyándose en las conclusiones de Bove y Böhmelt[12], según las cuales «el nivel de la amenaza terrorista aumenta con el número de inmigrantes procedentes de países donde el terrorismo ya está implantado», se puede decir que la crisis migratoria a la que se enfrenta la Unión hace entrever un verdadero peligro terrorista para Europa. Siendo los migrantes «un vector que permite al terrorismo pasar desde un país hasta otro», esta crisis representa una oportunidad para los yihadistas, ya que facilitó múltiples infiltraciones, como fue el caso para, al menos, cinco de los terroristas que participaron en los ataques de París en noviembre de 2015. Pero considerando la permanencia de un flujo migratorio clandestino fuera del periodo descrito previamente, se puede sin embargo afirmar que la crisis migratoria no es una condición necesaria para ese tipo de infiltración.

Un impacto relativamente moderado para Francia

A pesar del control de las fronteras nacionales, restablecido temporalmente desde noviembre de 2015 y prorrogado hasta ahora, la amenaza que va aumentando en Europa se extiende, lógicamente, hacia Francia.

Sin embargo, el impacto de la crisis migratoria en Francia puede ser considerado relativamente moderado. Así, en 2015, el país acogió, según Eurostat[13], unos 363.900 inmigrantes internacionales, 2 veces menos que Reino Unido y 5 veces menos que Alemania. Analizando la evolución de las peticiones de asilo registradas, se puede constatar que estas aumentaron de manera sensible, pero que este incremento fue muy limitado (+22 % en 2015) comparado con el experimentado a nivel comunitario (+123 % el mismo año). Este fenómeno se explica por el hecho de que Francia, a diferencia de sus vecinos británicos o alemanes, está afectada por un flujo más de tránsito que de instalación.

---

10 EUROSTAT, (marzo de 2018): *op. cit.*

11 EUROSTAT, (marzo de 2017): *Migration and migrant population statistic*. Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/. (Consultado el 4 de febrero de 2018).

12 BOVE, V.; y BÖHMELT, T. (abril de 2016): «Does Immigration Induce Terrorism?». [Versión electrónica]. *The Journal of Politics, 78* (2), University of Chicago Press, p. 574. Traducción del autor.

13 EUROSTAT, (marzo de 2017): *op. cit.*

Por otro lado, también se puede estudiar la composición del flujo que entra en Francia y su evolución mediante el análisis de las concesiones de permisos de residencia. Un estudio de los datos registrados por el Ministerio francés del Interior[14] muestra que existe un aumento del flujo, que subió un 24 % entre 2014 y 2017. El número de peticiones de asilo aceptadas por motivo humanitario, es decir, el número de refugiados autorizados a permanecer en el territorio francés, también aumentó un 49 %, y se compone de migrantes procedentes esencialmente de Sudán, Haití y Afganistán. Pero, considerando el flujo migratorio en su conjunto, este volumen de refugiados es muy reducido, solo un 15 %, comparado con las entradas por motivos familiares, que representan, con los estudiantes, la gran mayoría de la inmigración en Francia.

El efecto directo de la crisis en Francia es pues limitado, y muy localizado en las zonas de tránsito, particularmente París y Calais, situadas en rutas migratorias internas que conducen a Reino Unido o Europa del Norte. A corto plazo, se puede decir que surgen pocos efectos estructurales y que, en Francia, la amenaza, ciertamente real, no aumenta de manera desproporcionada por causa de los migrantes.

Los antecedentes de la inmigración en Francia

Los cambios profundos que afectan al panorama sociocultural francés no resultan, por tanto, de la crisis migratoria actual. Sus orígenes deben ser buscados más lejos en la historia sociodemográfica francesa. Estudiando el hecho migratorio en la segunda mitad del siglo XX, se pueden identificar evoluciones importantes en cuanto a los motivos y el origen de los inmigrantes que dan sus especificidades al modelo de inmigración francés y a la sociedad actual.

Hacia una inmigración esencialmente familiar

La proporción de inmigrantes en la sociedad francesa no dejó de aumentar a lo largo de segunda mitad del último siglo. Así, de ser un 4,9 % de la población en 1946, pasó en 1975 a un 7,3 %, para alcanzar en 2014 un 8,9 %, con 5,7 millones de inmigrantes[15]. Sin embargo, se destacan dos fases distintas que difieren por el tipo del flujo recibido.

---

[14] FRANCIA. MINISTERIO DEL INTERIOR, (enero de 2018): *L'essentiel de l'immigration, titres de séjour*, *Num. 2018/11*, Direction Générale des Étrangers en France. Disponible en: www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/. (Consultado el 19 de febrero de 2018).

[15] *INSEE*, (2016): «Immigrés et descendants d'immigrés». *France, portait social-Insee Références.* Disponible en: www.insee.fr/fr/statistiques/. (Consultado el 19 de febrero de 2018).

Después de la Segunda Guerra Mundial, la reconstrucción del país y de su economía necesitó una importante aportación de mano de obra, lo que se tradujo en un flujo significativo de inmigración económica. A partir de 1956, se nota una aceleración de las llegadas al territorio nacional, debido al crecimiento económico, a la descolonización y la instauración del principio de libre circulación de las personas en el recién nacido espacio europeo (Tratado de Roma en 1957). Durante esta primera fase, la inmigración en Francia, esencialmente masculina, se materializó en una mayoría de trabajadores extranjeros que se establecieron temporalmente en el país.

Pero la crisis económica de 1974 fue acompañada de una revisión profunda de la política migratoria francesa, que desembocó en la suspensión de la inmigración de los trabajadores extranjeros por parte del Gobierno[16]. Sin embargo, a partir de 1976, la decisión de autorizar de nuevo las llegadas por motivos de reunificación familiar[17] abrió una nueva fase, cambiando el perfil migratorio francés. Se observó desde esta fecha un incremento importante de la inmigración femenina que alcanzó progresivamente a la masculina. Por lo tanto, el modelo francés pasó de una lógica de establecimiento económico temporal a una lógica familiar, que muy a menudo se corresponde con una instalación duradera.

Una fuerte inmigración magrebí

Otra característica relevante de la inmigración francesa es que, desde 1945, se fundamenta en la acogida continua de flujos regulares procedentes de las antiguas colonias. La crisis y la política de reunificación familiar provocaron modificaciones en la naturaleza de un flujo inicialmente europeo, con el refuerzo de otro procedente de África del Norte y del Oeste. Así, entre los inmigrantes que residen actualmente en Francia, los más numerosos son los procedentes de África, ya que representan casi la mitad del conjunto. Es notable la elevada representación de los inmigrantes magrebíes: un 13 % de los inmigrantes franceses proceden de Argelia, un 12 % proceden de Marruecos, y un 4 % de Túnez[18].

---

16 *Circulaire 9-74 du 5 juillet 1974 relative à l'arrêt provisoire de l'introduction de travailleurs étrangers.* Disponible en: www.legifrance.gouv.fr/. (Consultado el 28 de enero de 2018). Con este texto legislativo, el Gobierno francés suspendió temporalmente la inmigración de trabajadores y de su familia.

17 *Décret 76-383 du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France.* Disponible en: www.legifrance.gouv.fr/. (Consultado el 28 de enero de 2018). Un extranjero puede solicitar traer a sus familiares con fines de reunificación familiar si está establecido en Francia por más de 18 meses, con autorización de residencia de 1 año y poseyendo recursos suficientes para mantener a su familia.

18 *INSEE*, (2016): *op. cit*. pp. 150-151.

La importancia de la segunda generación

La última particularidad del modelo francés se refiere a la importancia de la segunda generación de inmigrantes. Consecuencia directa de la reunificación familiar, los descendientes de inmigrantes representan un 11 % de la población, casi 6,8 millones de personas. Dentro de este grupo, un 40 % es de origen africano. Como consecuencia, Francia es, dentro de Europa, el país donde la segunda generación de inmigrantes es más representativa. Además, el hecho de que este grupo específico sea más numeroso que el de los inmigrantes originales es también un factor diferencial con el resto de Europa[19]. Sumando las poblaciones inmigrantes de primera y segunda generación, respectivamente un 8,9 y un 11 % de la población, se puede decir que casi un 20 % de la población francesa procede de la inmigración más reciente, y que un casi 10 % de esta misma tiene orígenes africanos.

El análisis de estas particularidades del perfil social francés, que resultan de los movimientos migratorios del fin del siglo XX, permite entender el hecho de que los cambios generados por las tendencias históricas de la inmigración tienen un impacto más profundo que la crisis migratoria actual. En efecto, «una intrusión masiva de migrantes no es necesaria para que la composición de la población cambie de manera substancial. Es suficiente una difusión duradera a lo largo de las décadas. Como Francia es un país de inmigración [...], la difusión tuvo más tiempo para producirse más que en otro lugar»[20]. No obstante, este fenómeno genera en el país ciertos desequilibrios potencialmente peligrosos.

Unos desequilibrios estructurales nocivos

La llegada regular e importante, durante décadas, de inmigrantes extraeuropeos implica forzosamente transformaciones sociales. Estas pueden ocurrir sin generar dificultades, pasando por un proceso de integración o de asimilación a varios niveles. Pero la falta de tal mecanismo puede desembocar en escenarios problemáticos. Confrontada a la progresión del islam, Francia conoce hoy una situación sociodemográfica compleja que resulta desequilibrada por un flujo migratorio parcialmente mal integrado. Eso produce configuraciones sociales nocivas que favorecen la emergencia del radicalismo, caldo de cultivo para el yihadismo.

---

19 *INSEE*, (2012): *Immigrés et descendants d'immigrés en France-Insee Références*, pp. 11-17. Disponible en: www.insee.fr/fr/statistiques/. (Consultado el 19 de febrero de 2018).

20 HERAN, F. (marzo de 2015): «L'immigration en France: des chiffres en débat». [Versión electrónica]. *Cahiers français, Num 385. La Documentation Française*, p. 11. Traducción del autor.

La progresión del islam

El islam es la religión ampliamente mayoritaria de los países no europeos más representada en la inmigración francesa. Por eso, no es sorprendente constatar que Francia es, de entre las principales naciones europeas, la que cuenta con la mayor proporción de musulmanes en su población. Eso explica igualmente que la llegada de refugiados, esencialmente musulmanes, generada por la crisis migratoria de 2015 tenga menor impacto en Francia que en otros países de la Unión.

Siendo actualmente la segunda religión del país, el islam va expandiéndose en Francia desde 1980 con un dinamismo que El Karoui[21] explica por su transmisión intergeneracional, desde los inmigrantes oriundos de un país musulmán hacia sus descendientes, y por la alta natalidad de esta franja de la población, así, más de un 50 % de los musulmanes del país son franceses nacidos en Francia. Debido a la ausencia de censos étnicos y religiosos, no existen estadísticas oficiales que permitieran conocer la importancia real de esta población en la sociedad francesa. Por ello, los datos son controvertidos. Sin embargo, la estimación de un 8,8 % es muy verosímil si se compara con el volumen de inmigrantes de primera y segunda generación oriundos de países musulmanes (Magreb, Sahel y Turquía) en Francia.

A este arraigo de la presencia musulmana, se añade una mayor visibilidad del islam en el panorama sociocultural francés[22]: constitución de asociaciones islámicas como la muy activa UOIF (Union des Organisations Islamiques de France), aumento constante del número de lugares de culto, apertura de escuelas confesionales, o aumento de las prácticas religiosas como el consumo de *halal*, uso del velo islámico y la observancia del ramadán.

Además, la cuestión de la relación del islam hacia la República y la laicidad específica de la cultura francesa está omnipresente en el debate público y político (regulación del islam en Francia, financiación extranjera o polémicas con respecto a la cuestión del *niqab* o las oraciones en el espacio público), lo que se traduce en una cierta preocupación por parte de los ciudadanos en cuanto a este fenómeno. En efecto, Francia se enfrenta al desafío de la integración sin tropiezos de una parte de su población musulmana, sin conseguir superar el fracaso de su modelo de asimilación.

La crisis del modelo de integración

La integración de las poblaciones de origen africano es una realidad en Francia. Sin embargo, preexisten dificultades culturales que debilitan el proceso:

---

21 EL KAROUI, H. (septiembre de 2016): *Un islam français est possible.* Rapport de l'Institut Montaigne, p. 21. Disponible en: www.institutmontaigne.org/. (Consultado el 5 de febrero de 2018).

22 *Ibidem*, pp. 32-36.

«La comparación entre las trayectorias seguidas por los inmigrantes de Europa del Sur y la de los inmigrantes africanos muestra que los primeros [...] están mejor aceptados por la población mayoritaria que los segundos, que siguen acumulando dificultades en la generación siguiente»[23]. Además, se constata un agotamiento del modelo francés de integración, que se traduce desde los años 2000 en un abandono de la política de asimilación en favor del multiculturalismo.

La traducción directa de esta crisis de integración es geográfica. De hecho, existe hoy un fenómeno de marginalización de zonas suburbanas enteras que se transformaron en verdaderos guetos. A pesar de las tentativas públicas para contrarrestar este problema, las *banlieues*[24], reuniendo problemas de desempleo, de delincuencia y de criminalidad, se convirtieron en zonas sin derecho donde el Estado está casi ausente. Estos «territorios perdidos de la República»[25] son frecuentemente el teatro de revueltas o de violencias urbanas, y las Fuerzas de Seguridad encuentran difícil el acceso a las mismas.

La crisis tiene también un carácter identitario, y el problema de integración se convierte en una verdadera fractura social mediante el recurso de reivindicaciones comunitarias cada vez más fuertes. Por parte de estas poblaciones alienadas, la tentación del repliegue social hacia valores religiosos o étnicos representa una solución posible para la marginalización sociocultural. El auge del islam como alternativa a las leyes laicas es una de las consecuencias más preocupantes de este fracaso en la integración de las poblaciones inmigrantes musulmanas, porque introduce los gérmenes de una grave fractura social. Así, se estima que un 27 % de los musulmanes de Francia, en su mayoría jóvenes, poco cualificados, poco integrados y viviendo en las *banlieues*, «adoptaron un sistema de valores nítidamente opuesto a los valores de la República»[26].

La aparición del radicalismo

El malestar identitario es particularmente significativo para una parte de la segunda generación de inmigrantes: por falta de integración, estos ciudadanos no se sienten verdaderamente franceses, aunque lo sean; pero tampoco son ciudadanos del país de origen de sus padres. Frente a esta doble

[23] SIMON, P. (marzo de 2015) : «L'intégration segmentée: citoyenneté, mixité et mobilité sociale». [Versión electrónica]. *Cahiers français, Num. 385. La Documentation Française*, p. 31. Traducción del autor.

[24] Término francés sin equivalente en castellano: zonas periféricas de las grandes ciudades que concentran poblaciones de origen inmigrante.

[25] BENSOUSSAN, G. (2004): *Les territoires perdus de la République*. París: Editions Mille et Une Nuits.

[26] KAROUI, El: *op. cit.* p. 27. Traducción del autor.

carencia, un islam de ruptura ofrece un marco identitario ideal y permite conducir una verdadera rebelión ideológica contra un sistema y una sociedad que no consiguen responder a su crisis existencial. En este contexto, se nota tanto una progresión espectacular de las mezquitas salafistas como una difusión preocupante de las ideas extremistas del salafismo en las *banlieues* francesas que, a través de una mezcla de delincuencia y de islamismo radical, pervirtieron una parte de la juventud[27]. En efecto, este movimiento ideológico, que aboga por una vuelta a los orígenes del islam tradicional, inculca un verdadero adoctrinamiento de sus seguidores trasladándoles una interpretación rigorista de la religión, la cultura del mártir y la necesidad de elegir entre el «Occidente» decadente y la vía sagrada del islam[28].

Por consiguiente, Francia hace frente a un problema estructural, –la no integración de una población inmigrante–, que ofrece un caldo de cultivo favorable a la implantación de ideologías radicales difundidas por actores locales o internacionales. La amplitud del fenómeno es real, ya que el número de casos de radicalismo detectados va aumentando de manera alarmante. Así, entre 2015 y 2017, 9.700 individuos fueron identificados por los servicios de inteligencia como radicalizados y potencialmente peligrosos, lo que lleva el número de extremistas conocidos hasta un total de 18.750 individuos[29].

Al final de este apartado, es posible afirmar que la crisis migratoria actual puede representar un riesgo real en relación con la difusión del terrorismo internacional en Francia. Tiene, sin embargo, y a pesar del vínculo tentador que se podría establecer entre inmigrantes y terroristas, un impacto modesto por causa de sus consecuencias limitadas en el país. No obstante, desde una perspectiva más amplia, las tendencias migratorias históricas propias de Francia indujeron cambios estructurales que, conjugados con dificultades de integración, provocaron desequilibrios peligrosos a través de la difusión del extremismo islamista. Este terreno puede ser considerado como favorable para la movilización terrorista, lo que se comprobará a continuación.

El adversario y sus acciones

A través de la dolorosa experiencia del yihadismo, Francia se enfrenta a una forma muy específica de terrorismo. A semejanza de las demás, se trata de

27 GODARD, B. (2015): *La question musulmane en France*, París: Editions Fayard, pp. 53-58.

28 KAROUI, EL: *op. cit.*, p. 89.

29 FRANCIA. MINISTERIO DEL INTERIOR, (2 de noviembre de 2017): *Sortie de l'état d'urgence: un bilan et des chiffres clés*. Disponible en: www.interieur.gouv.fr/Espace-presse/Dossiers-de-presse/Sortie-de-l-etat-d-urgence-un-bilan-et-des-chiffres-cles. (Consultado el 28 de marzo de 2018).

una doctrina de acción violenta que busca la propagación del miedo para conseguir la imposición de su ideología. Pero se diferencia de otras por sus fundamentos religiosos, la dimensión mesiánica de su causa y el extremo fanatismo de sus «combatientes». El hecho de que esta forma de acción revindique su pertenencia al islam tiene en Francia una peculiar importancia en relación con la estructura sociodemográfica previamente descrita. Por eso, parece esencial entender la manera en que dicho movimiento yihadista se difunde y opera en Francia, y buscar cuales son los mecanismos específicos que le permiten golpear aquí más que en ninguna otra parte de Europa. Con este propósito, esta parte del estudio se apoyará en un análisis del yihadismo en Francia, tanto teórico como empírico, para responder a las preguntas que se formulan a continuación: ¿Cuáles son sus fundamentos ideológicos y doctrinales? y ¿En qué redes y reservas de reclutamiento se respalda? Se trata aquí de esclarecer el supuesto según el cual el terrorismo yihadista, que busca en Francia la instauración del caos para alcanzar sus propósitos, no ha reclutado entre las últimas oleadas de migrantes. Por contra, además de aprovechar puntualmente los movimientos migratorios como medio de infiltración, capta masivamente dentro de poblaciones procedentes de flujos más antiguos. En primer lugar, se detallarán los fundamentos ideológicos y doctrinales del yihadismo para disponer de los elementos necesarios para la comprensión del problema. A continuación, se realizará un estudio de los ataques terroristas cometidos en Francia entre 2015 y 2017, para por último identificar tendencias generales.

El terrorismo yihadista: doctrina y organización

Fundamentos ideológicos del yihadismo

De inspiración religiosa, el yihadismo, a diferencia de otros movimientos terroristas revolucionarios, hunde sus raíces en el islam. El término «salafista-yihadista» a veces se emplea, para precisar que el primer paso hacia la radicalización yihadista es la adhesión a la ideología extremista del salafismo. Inicialmente, el término viene de la expresión *al-salaf al-salih*, «los piadosos antepasados», y designa la búsqueda de la pureza de la fe siguiendo el ejemplo del profeta. Pero se convirtió, para una franja radical, en una ideología retrógrada y en posiciones extremistas que abogan por una vuelta hacia el «verdadero islam», liberando a los creyentes de las innovaciones corruptas e ilícitas de la modernidad. Para conseguirlo, recurre a una lectura radical del Corán y de la *sunna*, tradiciones del profeta convertidas en leyes inmutables[30].

Yihadistas y salafistas comparten en particular tres interpretaciones radicales de los conceptos islámicos: primeramente, una amistad y lealtad dirigidas únicamente hacia los musulmanes (*al-wala' wal-bara'*), que signi-

[30] EL DIFRAOUI, A. (2016) : *Le djihadisme. «Que sais-je?»*. París: PUF, pp. 5-6.

fica el estricto rechazo de los no musulmanes; luego, la condenación de la idolatría (*taghut*), entendida como la aceptación de principios que no son explícitamente otorgados por el Corán o la *sunna*; por último, la excomunión (*takfir*) de los musulmanes que no comparten las interpretaciones salafistas del islam. Así como el salafismo, el yihadismo es una tentativa de imponer una pretendida vuelta hacia lo que se considera el verdadero islam. Difieren en el hecho de que «los primeros usan esencialmente el proselitismo, mientras que los segundos recurren a la violencia, fundamentándose en sus interpretaciones de la yihad para justificar el terror»[31]. El paso entre ambos se efectúa con la aceptación de la ideología que legitima el uso de la violencia hacia los infieles (*kafir asli*) y los apóstatas (*kafir murtad*) para alcanzar un triple objetivo: la restauración del califato, la imposición de la *sharía* y la realización de la unión de todos los musulmanes (*ummat*).

La legitimación de esta violencia es teológica: se fundamenta en pruebas irrefutables (*dalil*) sacadas del Corán para justificar los atentados y su conformidad a los principios religiosos del islam. Así, entre los pasajes coránicos más utilizados para legitimar la violencia en la propaganda yihadista[32], se pueden citar, en la sura 9, –*Al-Tawba*, la retractación–, el versículo 5, –llamado «aleya de la espada»–[33], o el versículo 14[34]. En el mismo sentido, el combate y el mártir son fomentados por la citación de otros pasajes del Corán[35] o de la *sunna*.

Doctrina, organización y formas de acción

Para lograr sus objetivos, el yihadismo se apoya en un *corpus* doctrinal significativo cuya concepción moderna fue formulada por Abu Bakr Naji en 2004 en su *Gestión del salvajismo*. Este estratega islamista detalla una línea de acción en tres fases. La primera de estas, fase de «humillación y agotamiento», se ejecuta a través de grupos o células «hasta que implosionan el caos previsto y la barbarie»[36]. Para conseguirlo, Naji preconiza recurrir a la yihad, «que no es otra cosa que violencia, crueldad, terrorismo, terror y matan-

31 *Ibidem*, p. 8. Traducción de autor.

32 HOLBROOK, D. (2010): «Using the Qur'an to Justify Terrorist Violence». [Versión electrónica]. *Perspectives on Terrorism,* 4 (3), *Terrorism Research Initiative*, p. 27.

33 *El Corán*, sura 9, versículo 5: «Y cuando hayan pasado los meses inviolables, matad a los asociadores, donde quiera que los halléis. Capturadlos, sitiadlos y tenedles toda clase de emboscadas».

34 *El Corán*, sura 9, versículo 14: «¡Combatidlos! Allah los castigará por medio de vuestras manos y los humillará, os dará la victoria sobre ellos».

35 *El Corán*, sura 4, versículo 74: «Y a quien combata en el camino de Allah, ya muera o resulte victorioso, le daremos una enorme recompensa».

36 NAJI, A-B. (2004) : *La gestion de la barbarie. L'étape par laquelle l'islam devra passer pour restaurer le califat*. Versailles: Editions de París, 2007, p. 48. Traducción de autor.

zas»[37]. Es este ámbito, el recurso a ataques de gran magnitud o atentados suicidas, el que permite suscitar el terror y desestabilizar al Estado y a la sociedad, buscando un impacto mediático máximo, con un propósito subversivo. Durante este primer paso, también se debe generar una polarización de la sociedad, que incitaría al pueblo a involucrarse en el combate eligiendo su campo[38]. La segunda fase, la «gestión del salvajismo», estrictamente hablando, consiste en la liberación por la *sharía* de una sociedad entregada al caos, antes de conseguir la última etapa con la «instauración del Estado Islámico».

En el mismo tiempo, Abu Musab al-Suri[39] teorizó el proceso de descentralización que debe permitir a la «resistencia islámica» enfrentarse duraderamente a las potencias occidentales. Considerando el fracaso de las grandes organizaciones secretas, desarrolla la teoría militar de la «llamada a la resistencia islámica global» que designa el yihadismo individual y los atentados cometidos por pequeñas células independientes como la prioridad y el porvenir de un terrorismo islamista mundial. Dado su eficacia desigual, la participación en la yihad de los «frentes abiertos» (conflictos declarados) no debe ser efectiva si las condiciones no son favorables[40]. Esta estrategia de descentralización de la yihad esta comentada por M. Sageman[41] que predice la amplificación de este proceso de dispersión del yihadismo hasta el auge de la *leaderless jihad*.

Estas doctrinas se traducen en concreto por el despliegue o la formación local de células yihadistas o de «lobos solitarios» que, permaneciendo conectados a la red yihadista, pueden activarse a la orden de un mando centralizado o de manera autónoma para cometer atentados planeados o ataques de oportunidad. En este sentido y desde sus principios, Dáesh alienta a sus «soldados» a actuar sin jefe, según sus capacidades y oportunidades propias, proclamando en su propaganda: «Si podéis matar a un infiel estadounidense o europeo, especialmente a los maliciosos y sucios franceses (...) entonces confiad en Allah y matadlo por cualquier medio»[42].

---

37 *Ibidem*, p. 74. Traducción de autor.

38 *Ibidem*, p. 103.

39 AL-SURI, A-M. (2004): *Llamada a la resistencia islámica global*. Disponible en: https://ia800303.us.archive.org/25/items/Dawaaah/DAWH.pdf. (Consultado el 3 de marzo de 2018).

40 *Ibidem*, p. 1367.

41 SAGEMAN, M. (2007): *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2011.

42 Mensaje de Abu Mohamed al-Adnani portavoz de Dáesh en septiembre de 2014; en *RFI* (septiembre de 2014): «El Estado Islámico llama a matar franceses e integrantes de la coalición antiyihadista». Disponible en: http://es.rfi.fr/oriente-medio/20140922-el-estado-islamico-llama-matar-franceses-e-integrantes-de-la-coalicion-antiyi. (Consultado el 23 de marzo de 2018).

Difusión y reclutamiento

La estrategia yihadista también considera la difusión de la ideología y el reclutamiento de los candidatos a la yihad como elementos centrales e imprescindibles para llegar a la restauración del califato y la consecución de la *ummat*. Así, tanto Naji como al-Suri insisten en la necesidad de disponer de órganos de comunicación poderosos al servicio de una propaganda eficaz y dirigida. En efecto, la mediatización intensa de operaciones «cualitativas»[43], –entendidas como aquellas con un alto impacto mediático, cualquiera que sea la importancia del objetivo golpeado–, permite suscitar vocaciones, mitificando el suicidio para «dar la ilusión de que la acción yihadista de un solo hombre o de un grupo reducido puede cambiar el curso de la historia»[44]. Con su escenificación y su apología del martirio, el atentado está aquí considerado como una verdadera herramienta de reclutamiento.

De hecho, los procesos de difusión empleados por las entidades yihadistas se apoyan no solo en las redes salafistas, sus predicadores y sus mezquitas, sino también y sobre todo en internet, y sus redes sociales. A través de sitios de propaganda, revistas y foros[45] que permiten la conexión de personas que comparten las mismas ideas extremistas, internet se convirtió desde los años 2000 en una potente herramienta de difusión, captación y adoctrinamiento.

Los mecanismos de radicalización y de reclutamiento del candidato a la yihad pueden ser entendidos como un proceso en tres etapas, descrito por M. Sageman[46]:

- Primero, la «afiliación social a la yihad», fase de exposición conducida a través de los círculos familiares, sociales o religiosos;
- Luego, la «intensificación progresiva de las creencias y de la fe», fase de adoctrinamiento que lleva a la adopción de la ideología yihadista;
- Por último, la «aceptación formal de la yihad», paso a la acción violenta que se efectúa idealmente después de la conexión con la red yihadista global[47].

---

43 NAJI, A-B: *op. cit*. p. 49.

44 GUIDERE, M.: *op. cit.* p. 121. Traducción del autor.

45 Además de su presencia activa en las redes sociales y la publicación profusa de videos de propaganda, Dáesh consigue maximizar su audiencia en Francia mediante su revista *Rumiyah*, cuyo título, *Roma* en árabe, hace referencia a un *hadiz* en que Mahoma predice la conquista de Roma después de la de Constantinopla, traducida en francés y de fácil acceso.

46 SAGEMAN, M. (2004): *Understanding Terror Network*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, p. 120.

47 Sin esta conexión, Sageman precisa que los potenciales yihadistas, aislados, pueden intentar participar en la yihad, pero sin recursos ni experiencia, lo que puede explicar el fracaso de ciertos pasos en la acción.

A lo largo de este proceso, los lazos sociales desempeñan el papel más importante, porque proporcionan «un apoyo emocional y social mutuo, el desarrollo de una identidad común y el estímulo para adoptar una nueva fe»[48]. En este sentido, conviene subrayar que la noción de autoradicalización, a veces empleada, es de poca relevancia: cualquiera que sea el vector, siempre existe un vínculo con una estructura de adoctrinamiento yihadista.

El éxito de este proceso está también condicionado por tres parámetros esenciales, detallados por Hakim El Karoui[49], al que se hará referencia en los párrafos siguientes:

- Las «incubadoras de la radicalización» que son, en el entorno del candidato, lugares favorables donde prospera una retórica extremista (mezquitas salafistas, asociaciones y *banlieues*);
- Los «factores de radicalización» que designan las circunstancias individuales que llevan a un desvio yihadista (crisis de identidad, deficiencia del marco familiar y dificultades socioeconómicas);
- Los «vectores de radicalización», es decir los medios de captación utilizados para relacionar el candidato a la red yihadista y así finalizar el proceso (censor espiritual, círculo social, internet y prisión).

A la luz de este análisis de los fundamentos ideológicos y doctrinales del yihadismo, se puede pasar al estudio de los atentados cometidos en Francia.

Ataques terroristas cometidos o abortados

El estudio de los atentados yihadistas cometidos o abortados en Francia entre 2015 y 2017, que se limitará a los 17 acontecimientos conocidos de la opinión pública[50], constituye el centro de este trabajo, ya que aportará elementos de respuesta a la principal problemática planteada. Tras la proposición de una tipología de los atentados, se procederá no a una descripción detallada de cada ataque, sino a una síntesis de los acontecimientos esencialmente enfocada en el perfil de los terroristas implicados[51]. Eso permitirá posteriormente destacar tendencias generales.

Los actos terroristas considerados en este estudio son los que se enumeran subsiguientemente:

---

48 *Ibidem*, p. 135. Traducción del autor.

49 EL KAROUI, H.: *op. cit.* pp. 87-88.

50 Según el Ministerio del Interior *(op. cit.)*, 32 proyectos de ataques fueron contrarrestados durante el periodo estudiado. Los datos relativos a estos atentados no fueron divulgados por las autoridades públicas.

51 Las fuentes utilizadas para el estudio de los 17 atentados considerados proceden esencialmente de la prensa francesa *(Le Figaro*, *Le Monde*, *L'Express*, *Le Point* y *Libération)*. Siendo muy numerosas, no figuran en el texto para más claridad.

	Fecha	Lugar	Circunstancias	Víctimas (muertos/ heridos)	Reivindicación o lealtad
1	07/01/15	París	Ataque a la redacción de un periódico	12 / 11	Al Qaeda
2	09/01/15	París	Asesinato y toma de rehenes	5 / 11	Dáesh
3	19/04/15	Villejuif	Tentativa de atentado contra iglesias	1 / 0	Dáesh
4	26/06/15	S-Quentin	Secuestro y asesinato de una persona	1 / 0	Dáesh
5	21/08/15	Oignies	Tentativa de ataque en un tren	0 / 0	-
6	13/11/15	París	Ataques coordinados	130 / 413	Dáesh
7	13/06/16	Magnanville	Asesinato de 2 policías	2 / 0	Dáesh
8	14/07/16	Niza	Atentado contra la muchedumbre	86 / 458	Dáesh
9	26/07/16	S-Etienne	Asesinato de un sacerdote	1 /1	Dáesh
10	04/09/16	París	Tentativa de atentado (coche bomba)	0 / 0	Dáesh
11	03/02/17	París	Ataque a una patrulla de militares	0 / 0	-
12	18/03/17	París	Ataque a una patrulla de militares	0 / 0	-
13	20/04/17	París	Ataque a un vehículo de policía	1 / 2	Dáesh
14	06/06/17	París	Ataque a una patrulla de policías	0 / 1	Dáesh
15	19/06/17	París	Ataque a un vehículo de gendarmería	0 / 0	Daesh
16	09/08/17	Levallois	Ataque a una patrulla de militares	0 / 6	-
17	01/10/17	Marsella	Ataque a civiles en una estación	2 / 0	Dáesh

El análisis de estos ataques permite identificar a 29 yihadistas que así constituyen un sujeto de estudio valioso y significativo. Aunque el impacto de cada atentado fuera diferente según su grado de preparación, su amplitud o su número de víctimas, se prestará la misma importancia a todos los hechos. En efecto, en el marco del tema estudiado, lo relevante es el perfil del

actor terrorista, su trayectoria individual y su eventual vínculo con los movimientos migratorios, cualesquiera que sean sus actuaciones.

A continuación, con el propósito de facilitar el análisis de una realidad compleja, se empleará la clasificación de los atentados yihadistas cometidos en Francia en dos grupos distintos:

- Los ataques indiscriminados contra las masas, que pueden ser coordinados (caso Núm. 6), o individuales (casos Núms. 3, 5, 8 y 10);
- Los ataques dirigidos y selectivos, que incluyen asesinatos de individuos o figuras y cuya consecución puede ser preparada (casos Núms. 1, 2, 4, 7, 9, 13 y 15) u oportunista (casos Núms. 11, 12, 14, 16 y 17).

Las informaciones procedentes del análisis de cada atentado, con un enfoque específico en los terroristas involucrados se detallan en la tabla siguiente según varios criterios: edad, país de nacimiento, nacionalidad, residencia antes de 2015 (principio de la crisis migratoria), ascendencia, movilidad hacia un territorio de yihad, diplomas, residencia (en zonas sensibles o no), vector de radicalización, delincuencia, vigilancia por los servicios de inteligencia y utilización de rutas migratorias para entrar en el territorio nacional.

Tendencias generales

Los datos recogidos en el estudio de los 17 atentados yihadistas cometidos o abortados en Francia entre 2015 y 2017 permiten identificar tendencias propias del terrorismo islamista francés. Después del esbozo de un perfil yihadista, el trabajo se enfocará, a continuación, en los procesos de radicalización que condujeron a la realización de los actos descritos anteriormente, para por último determinar los vínculos establecidos entre estos acontecimientos dramáticos y las migraciones.

Perfil del terrorista yihadista en Francia

Considerando el conjunto de los atentados cometidos y los 29 terroristas involucrados, el perfil del yihadista que pasa a la acción en el territorio francés es el de un hombre (un 93 % de los yihadistas son varones) de aproximadamente 29 años (promedio de 28,7 años). Está establecido en Europa (un 85 %), vive en una *banlieue* (para un 65 % de los casos), y ha sido identificado como radicalizado por los servicios antiterroristas antes de cometer su ataque (un 88 %). Dos veces de cada tres, viajó a un territorio de yihad antes de retornar a Francia para actuar.

Aplicando la tipología de los atentados empleada para la descripción de los hechos, aparecen dos perfiles distintos. Los terroristas implicados en los atentados «individuales contra masas» y «dirigidos de oportunidad»,

Fecha atentado	Nombre	Edad	País de nacimiento	Nacionalidad	Residencia antes de 2015	Ascendencia	Movilidad	Estudios sup.	*Banlieue* (zona sensible)	Radicalización	Delincuencia	Señalado	Utilización de ruta migratoria
07/01/15	Saïd KOUACHI	34	Francia	Francesa	Francia	Argelina	Yemen	No	Sí	Circº soc./Predicación	Sí	Sí	No
	Chérif KOUACHI	32	Francia	Francesa	Francia	Argelina	¿Yemen?	No	Sí	Prisión/ Predicación	Sí	Sí	No
8-9/01/15	Amedy COULIBALY	32	Francia	Francesa	Francia	Maliense	Desconº	No	Sí	Prisión	Sí	Sí	No
19/04/15	Sid Ahmed GHLAM	24	Argelia	Argelina	Francia	x	Turquía	No	Sí	Circº soc./Predicación	No	Sí	No
26/06/15	Yassin SALHI	35	Francia	Francesa	Francia	Argelª/Marroq.	Siria	No	No	Circº soc./Predicación	No	Sí	No
21/08/15	Ayoub EL KHAZANI	26	Marruecо	Marroquí	España	x	Siria	No	No	Predicación	Sí	Sí	Sí
13/11/15	Abdelhamid ABAAOUD	28	Bélgica	Belga	Bélgica/Siria	Marroquí	Siria	No	Sí	Predicación/Prisión	Sí	Sí	Sí
	Brahim ABDESLAM	31	Francia	Francesa	Bélgica	Marroquí	Siria	No	Sí	Círculo social/Prisión	Sí	Sí	Desconª
	Salah ABDESLAM	26	Bélgica	Francesa	Bélgica	Marroquí	Tentativa	No	Sí	Círculo social/Prisión	Sí	Sí	No
	Chakib AKROUH	25	Bélgica	Belga	Bélgica/Siria	Marroquí	Siria	No	Sí	Circº soc./Predicación	No	Sí	Sí
	¿Mohammad AL MAHMOD?	Desc.	¿Irak?	¿Iraquí?	¿Irak?	x	x	Descon°	x	Desconocido	Desc°	Desc°	Sí
	Samy AMIMOUR	28	Francia	Francesa	Francia/Siria	Argelina	Siria	No	Sí	Círculo social/Internet	No	Sí	Supuesta
	Ammar AL SABAAWI	¿25?	Irak	Iraquí	Irak	x	x	Descon°	x	Desconocido	Desc°	Desc°	Sí
	Bilal HADFI	20	Bélgica	Francesa	Bélgica/Siria	Marroquí	Siria	No	Sí	Círculo social/Internet	No	Sí	Desconª
	Foued MOHAMED-AGGAD	23	Francia	Francesa	Francia/Siria	Argelª/Marroq.	Siria	No	Sí	Circº soc./Predicación	No	Sí	Supuesta
	Ismaël Omar MOSTEFAÏ	29	Francia	Francesa	Francia/Siria	Argelª/Portug.	Siria	No	Sí	Circº soc./Predicación	Sí	Sí	Supuesta
13/06/16	Larossi ABBALLA	25	Francia	Francesa	Francia	Marroquí	No	No	Sí	Círculo social/Prisión	Sí	Sí	No
14/07/16	Mohamed LAHOUAIEJ BOUHLEL	31	Túnez	Tunecina	Francia	x	No	No	No	Internet	Sí	No	No
26/07/16	Adel KERMICHE	19	Francia	Francesa	Francia	Argelina	Turquía	No	No	Internet/Prisión	No	Sí	No
	Abdel Malik PETITJEAN	19	Francia	Francesa	Francia	Argelina	Turquía	No	No	Circº soc./Internet	No	Sí	No
04/09/16	Ornella GILLIGMANN	29	Francia	Francesa	Francia	Francesa	Turquía	No	No	Internet/Predicación	No	Sí	No
	Inès MADANI	19	Francia	Francesa	Francia	Argelina	Tentativa	No	No	Internet	No	Sí	No
03/02/17	Abdallah EL HAMAHMY	29	Egipto	Egipcia	E.A.U.	x	No	Sí	No	Desconocido	No	Sí	No
18/03/17	Zyed BEN BELGACEM	39	Francia	Francesa	Francia	Tunecina	No	No	Sí	Prisión	Sí	Sí	No
20/04/17	Karim CHEURFI	39	Francia	Francesa	Francia	Argelina	No	No	Sí	Prisión	Sí	Sí	No
06/06/17	Fardi IKKEN	40	Argelia	Argelina	Francia	x	Descon°	Sí	No	Internet	No	No	No
19/06/17	Adam DJAZIRI	31	Francia	Francesa	Francia	Tunecina	Turquía	No	Sí	Círculo social	No	Sí	No
09/08/17	Hamou BENLATRECHE	37	Argelia	Argelina	Francia	x	Descon°	No	No	Internet	No	No	No
01/10/17	Ahmed HANACHI	29	Túnez	Tunecina	Túnez/Italia	x	No	No	No	Circº soc./Predicación	Sí	No	Sí

Tabla 1

un 35 % de los casos, muestran un perfil relativamente «neófito»: con una edad media superior, una radicalización menos identificada y realizada en su mayoría en internet, una estancia escasa en las *banlieues*, y una tasa de partida hacia territorio de yihad reducida. Al contrario, los terroristas involucrados en los atentados «coordinados contra masas» y «dirigidos y preparados», un 65 % de los casos, tiene un perfil mucho más «experimentado»: más jóvenes, procediendo en su gran mayoría de *banlieues*, se radicalizaron esencialmente durante una estancia en la cárcel; todos han sido detectados por los servicios especializados, y más de las tres cuartas partes de ellos son «retornados» que vuelven de un territorio de yihad.

Otras tendencias no difieren del tipo de atentado cometido.

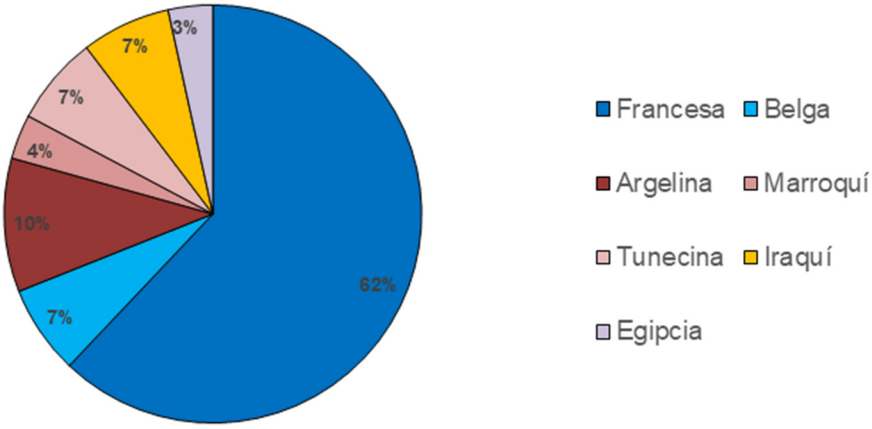


Diagrama 1: Nacionalidad de los yihadistas involucrados en los atentados en Francia. Elaboración propia.

Con respecto a la nacionalidad de los terroristas, parece que casi un 70 % son europeos, y esencialmente franceses. Entre los no europeos, todos proceden de países de mayoría musulmana, siendo 6 de ellos de países del Magreb.

La religión es igualmente una característica importante, considerando la proporción de yihadistas de cultura islámica[52] y de convertidos. Hecker afirma que los candidatos para la yihad son, en un 75 %, musulmanes «de nacimiento», y en un 25 %, convertidos[53].La proporción es muy diferente cuando se trata de terrorismo, ya que la población del presente estudio tiene solo un 3 % de convertidos, osea un terrorista entre 29.

[52] A pesar de una práctica limitada de la religión, el islam es significativo como marcador cultural.

[53] HECKER, M. (abril de 2018): «137 Nuances de terrorisme, le djihadisme français face à la justice». [Versión electrónica]. *Focus Stratégique, Num. 79*, Institut Français des Relations Internationales, p. 25.

El nivel cultural es también muy escaso, ya que solo un 7 % de los terroristas islamistas son diplomados de enseñanza superior, mientras que, según el *Insee*[54], más de un 40 % de los franceses entre 25 y 29 años han completado estudios superiores. Con un nivel de educación tan bajo, parece lógico que la integración de la población estudiada en el mercado laboral sea difícil. En cambio, la criminalidad y los antecedentes judiciales son otra característica del perfil yihadista, ya que un 60 % de los terroristas franceses fueron condenados por hechos de delincuencia antes de su paso a la acción.

Enfoque en la radicalización

Considerando los parámetros de El Karoui anteriormente mencionados, un estudio de las circunstancias dentro de las cuales se produjo la radicalización de los individuos observados permite igualmente identificar características comunes relevantes.

Dos incubadoras de radicalización se destacan en la mayoría de los casos. La primera es la evolución del futuro terrorista en el ámbito desfavorable de una *banlieue*, que se nota para un 65 % de los individuos, especialmente para los perfiles «experimentados». La segunda es el vínculo directo con un entorno salafista, igualmente compartida por la mayor parte de los yihadistas. Conviene aquí precisar, como lo subraya Khosrokhavar[55], que no es un conocimiento profundo del islam el que lleva a la radicalización, sino al contrario una incultura profunda la que favorece un efecto de credulidad, una forma de ingenuidad que favorece la aparición del extremismo religioso.

En relación con los factores de radicalización, las trayectorias individuales de los terroristas permiten poner de manifiesto tres elementos característicos. Primero, se constata la pertenencia de un 95 % de los yihadistas europeos a la segunda generación de una población de inmigrantes procedente de antiguas colonias francesas. La dificultad de integración, la crisis identitaria que golpea esta categoría de ciudadanos, así como el resentimiento hacia el colonizador, son parámetros que fomentan el paso a la acción. En segundo lugar, se observa un contexto familiar desfavorable (familias desestructuradas, orfandad y violencia durante la infancia) en la mitad de los casos. Eso no puede justificar ni disculpar la radicalización, pero permite entender la aparición de ciertas vulnerabilidades. Por último, se identifica, en la mayoría de los perfiles yihadistas «neófitos», fragilidades que pueden favorecer la desviación terrorista (debilidades psicológicas o uso de drogas). Cabe precisar que, en los casos estudiados, los individuos pueden a veces ser calificados de «inmaduros», «narcisistas» o «depresivos», pero que ninguno de ellos sufre de una enfermedad mental.

---

54 *INSEE* (2016): *op. cit.*

55 HOSROKHAVAR, F. (2014): *Radicalisation*. París: Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.

Las tendencias identificadas para los vectores de radicalización no son tan claras, dado que la mayoría de los casos resultan de la combinación de varios elementos.

Sin embargo, se puede afirmar que las dinámicas de grupo son determinantes (adoctrinamiento colectivo y partida agrupada hacia zonas de yihad) y pueden ocurrir dentro del círculo tanto social como familiar. De manera general, internet no es suficiente para llevar a cabo un proceso de radicalización completo, pero aparece sistemáticamente en diferentes etapas, para alimentar al sujeto con propaganda yihadista, para conectarle con las redes islamistas, o para comunicar, organizar y coordinar acciones terroristas. Existen casos de radicalización rápida, pero en la casi totalidad de los individuos, el proceso tiene una duración superior a un año.

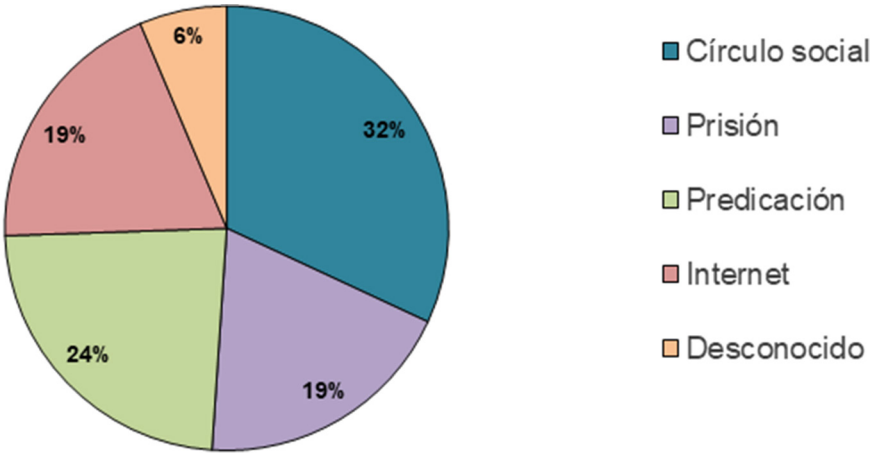


Diagrama 2: Vectores de radicalización de los yihadistas involucrados en los atentados en Francia.
Elaboración propia.

Para los perfiles «experimentados», se observa una cronología: radicalización-partida para la yihad-retorno para cometer atentado, que puede indicar la existencia de una etapa intermedia en la cronología de Sageman[56]entre la aceptación de la yihad y el acto terrorista.

Vínculos con las migraciones

El análisis de los casos de terrorismo ocurridos entre 2015 y 2017 en Francia permite constatar que el factor migratorio desempeña un papel importante en el fenómeno yihadista.

[56] SAGEMAN, M. (2004): *op. cit*. p. 120.

Con respecto a los recientes movimientos migratorios, se constata que tienen un impacto cierto como vector de difusión terrorista. En efecto, se observan 8 usos establecidos, o supuestos, de rutas migratorias para una infiltración terrorista, con la intención de cometer los atentados del *Thalys* (21/08/2015) y de París (13/11/2015). La movilidad de los yihadistas europeos hacia zonas de conflicto, que concernió a un 66 % de estos, fue también facilitada por los flujos de refugiados generados por la crisis migratoria de 2015. Sin embargo, esta última no puede ser presentada como generadora de ataques yihadistas en sí misma, ya que más de un 85 % de los terroristas que pasaron a la acción fueron establecidos de manera duradera en Europa antes de 2015. Además, el único inmigrante, llegado a Francia aprovechando la crisis y que se convirtió en terrorista (ataque de Marsella en octubre de 2017) procedía de Túnez, país de partida histórico para la inmigración francesa.

En cambio, el terrorismo que golpeó Francia está estrechamente vinculado con las migraciones anteriores: los yihadistas o bien llegaron con flujos de inmigración «tradicionales» procedentes del Magreb, o bien forman parte de la segunda generación de inmigrantes magrebíes que nació en Francia (un 95 % de los yihadistas europeos).

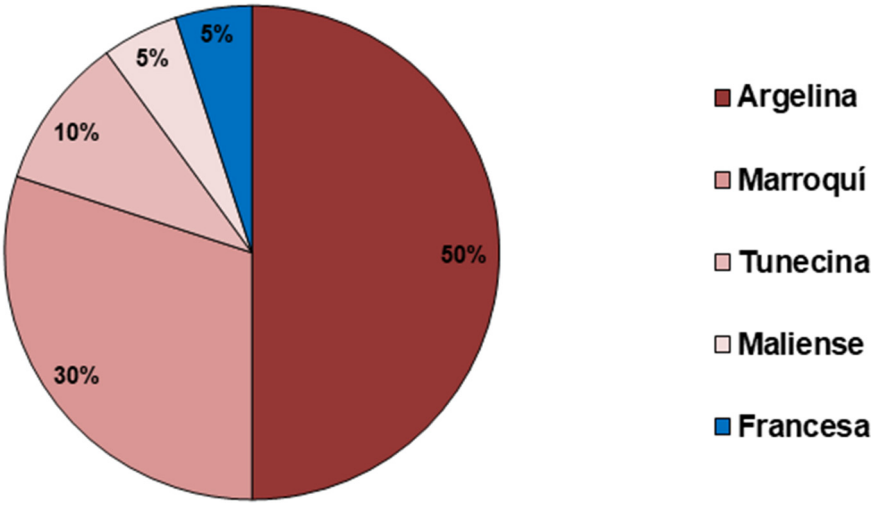


Diagrama 3: Ascendencia de los yihadistas involucrados en los atentados en Francia. Elaboración propia.

Estas observaciones confirman que se encuentran muy pocos yihadistas entre los inmigrantes de la crisis de 2015, y que, en el caso francés, las organizaciones terroristas islamistas no reclutan entre las últimas oleadas de migrantes. Sin embargo, además de aprovechar puntualmente los movimientos migratorios como medio de infiltración, captan masivamente dentro

de poblaciones procedentes de flujos más antiguos, dado que la casi totalidad de los terroristas franceses proceden de la inmigración magrebí anterior a los años 2000. Eso apoya la idea según la cual «los flujos migratorios y las diásporas dan [al terrorismo] los lazos, nodos y redes preexistentes para la consecución de acciones terroristas»[57].

Conclusiones

Al final de este estudio, conviene concluir la investigación recordando tanto el razonamiento seguido para alcanzar los objetivos enunciados como los resultados obtenidos.

En primer lugar, parece que la crisis migratoria actual a la que se enfrenta Europa representa un riesgo real en relación con la difusión del terrorismo internacional en Francia. Tiene, sin embargo, y a pesar del vínculo tentador que se podría establecer entre inmigrantes y terroristas, un impacto modesto por causa de sus consecuencias limitadas en el país. No obstante, desde una perspectiva más amplia, las tendencias migratorias históricas propias a Francia, y específicamente la fuerte inmigración magrebí de finales del siglo XX, indujeron cambios estructurales profundos. Estos cambios, conjugados con dificultades de integración, provocaron desequilibrios sociodemográficos peligrosos: con una importante progresión del islam, en un contexto de crisis del modelo de integración social, apareció y se difundió paulatinamente el integrismo islamista y el radicalismo.

Con el estudio de los atentados cometidos en Francia entre 2015 y 2017, enfocándose específicamente en el perfil de los yihadistas implicados, se demostró que este contexto puede ser considerado como favorable para la movilización terrorista. La doctrina yihadista apela a la creación de una polarización social y del caos que permitiese la imposición del califato y la dominación del islam. De acuerdo con esta y a través de la descentralización de la acción terrorista y el desarrollo de ramas locales, el terrorismo no recluta entre las últimas oleadas de migrantes. Por contra, además de aprovechar puntualmente los movimientos migratorios como medio de infiltración, capta masivamente entre los inmigrantes de segunda generación, mayoritariamente franceses. Las condiciones sociales de estos a menudo constituyen las incubadoras y los vectores de radicalización (contexto desfavorable de las *banlieues*, islam radical, delincuencia,...), aunque no exista ningún determinismo que incite a estos jóvenes a elegir la ideología mortífera de la yihad.

Así, en Francia, a pesar de un discurso populista que relaciona, –con un propósito a menudo electoralista–, los dos conceptos, la inmigración en sí misma no tiene efecto directo significativo en el auge del yihadismo y la comisión de acciones terroristas. Sin embargo y considerando el largo plazo,

[57] BOVE, V.; y BÖHMELT, T.: *op. cit.* p. 575. Traducción del autor.

la falta de integración de las poblaciones de origen extranjero, con el comunitarismo que genera, crea condiciones favorables para la difusión del extremismo y lleva a la formación de un terreno propicio al reclutamiento de candidatos para la yihad.

El problema fundamental al que se enfrenta Francia es, consiguientemente, el fallo de su modelo de asimilación y la crisis de valores que está en su raíz. Para evitar que la ideología yihadista se precipite en esta brecha, el país, por tanto, tiene que responder al ansia de ideal de su juventud, restaurando un verdadero orgullo nacional, rechazando el relativismo que conduce al comunitarismo y volviendo así hacia un modelo social eficaz.

Capítulo cuarto

Participación de la Industria de Defensa española y/o europea en el *FCAS (Future Combat Air System)*

Héctor Jiménez Mínguez

Resumen

Hoy en día nadie pone en duda que la Industria de Defensa es uno de los motores y vehículo de crecimiento de la economía de un país. La Industria de Defensa, por otro lado, es el proveedor de los sistemas de armas que las Fuerzas Armadas necesitan para poder desarrollar su cometido de la manera más eficiente posible.

La Industria de Defensa ha contribuido en España al desarrollo de las Fuerzas Armadas en varios ámbitos: naval, terrestre y aéreo. Este último ámbito, aéreo, es el escogido para la realización del presente trabajo. En el mismo, se realizará un análisis de la contribución de la Industria de Defensa española y/o europea al futuro concepto de poder aéreo que las Fuerzas Aéreas están desarrollando: el *FCAS (Future Combat Air System)*.

En este trabajo se expondrá el nuevo concepto de poder aéreo denominado *FCAS* y sus características principales, así como el modelo *FCAS* que el Ejército del Aire está desarrollando. Se analizará la participación actual y futura de la Industria de Defensa española y/o europea en el concepto *FCAS*, se realizará un repaso de la esfera política nacional y europea en cuanto a inversiones en Defensa se refiere, terminando el trabajo con unas conclusiones del autor.

Palabras claves

FCAS (Future Combat Air System), sistema de sistemas, conectividad, entidad, multidominio, interoperabilidad, *Stealth*, baja observabilidad, *UCAV (Unmanned Combat Aerial Vehicle)*, 5ª generación, *NGWS (Next Generation Weapon System)*, Ejército del Aire, *Eurofighter Typhoon, combat cloud*, Industria de Defensa, ciclo inversor y PESCO (Cooperación Estructurada Permanente).

Participation of the Spanish and/or European Defense Industry in the FCAS (Future Combat Air System)

Abstract

Nowadays, nobody has doubts that Defense Industry is one of the economic engines and nation economy vehicle of growth. Defense Industry, by the way, is the provider of the weapon systems that Armed Forces need to accomplish their commitments in the most efficient possible way.

Defense Industry has contributed in Spain to the Armed Forces development in some areas: naval, ground and air. This last area, air, has been the chosen one to write the current work. In this work, a Spanish and/or European Defense Industry contribution analysis to the future air power concept, which is being developed by the Air Forces, will be done: the FCAS (Future Combat Air System).

Along this writing the new air power concept, called FCAS, and its main characteristics will be presented, as well as, the FCAS version that the Spanish Air Force is developing. The current and future Spanish and/or European Defense Industry participation in the FCAS concept will be analyzed, a national and European Political Sphere review regarding Defense investments will be done, finishing this work with some author´s conclusions.

Key Words

FCAS (Future Combat Air System), system of systems, connectivity, entity, multidomain, interoperability, Stealth, low observability, UCAV (Unmanned Combat Aerial Vehicle), 5ª generation, NGWS (Next Generation Weapon System), Spanish Air Force, Eurofighter Typhoon, combat cloud, Defense Industry, investment cycle and PESCO (Permanent Structured Cooperation).

Introducción

«Information is critical, "time is a weapon", and we need to use air power´s ability to exploit the fourth dimension to take advantage of fleeting opportunities as they arise».

«La información es crítica, "el tiempo es un arma", y necesitamos usar la habilidad del poder aéreo para explotar la cuarta dimensión para aprovechar las fugaces oportunidades cuando aparecen».

Air Chief Marshal Sir Stephen Dalton, Chief of the Air Staff -2012, Royal Air Force.

El actual escenario económico de España, y Europa, demanda inversiones constantes, para no frenar el crecimiento y poder seguir siendo competitivo. Por otro lado, la seguridad de una nación o conjunto de naciones entendido como un todo, como es el caso de Europa, exige de una serie de compromisos y esfuerzos para garantizarla.

Uno de los pilares que cumple con los dos requisitos anteriores son las llevadas a cabo por los respectivos países a través de sus Industrias de Defensa. Las inversiones en Defensa potencian la economía nacional y proporcionan a las Fuerzas Armadas del material necesario para desempeñar sus funciones de la mejor manera posible.

Esta práctica no es nueva en España, pues lleva realizándose desde la década de los noventa mediante los Programas Especiales de Armamento (PEA)[1]. Estos PEA permitieron que España adquiriera y generara capacidades industriales y tecnológicas que hasta el momento carecía. Algunos de estos PEA son programas internacionales, como el *Programa «Eurofighter Typhoon EF-2000»*, que han contribuido a realzar la imagen y *status* de España, de la misma manera que han ayudado a las empresas nacionales de Defensa a consolidarse en un entorno internacional.

La crisis económica sufrida en Europa a principios del siglo XXI ha frenado durante algunos años los ciclos inversores de Defensa, debilitando este sector y resintiéndose el crecimiento económico global. Las inversiones en nuevos sistemas de armas se congelaron, y el sector experimentó un cierto estancamiento.

[1] «Actualmente, hay 11 Programas Especiales de Armamento en curso como: el vehículo de combate sobre cadenas *Pizarro*; el vehículo de combate sobre ruedas *8x8*; el helicóptero de combate *Tigre*; el helicóptero *NH-90*; el submarino *S-80*; el buque de acción marítima extensión 1ª serie; las fragatas *F-100*; el avión de combate *Eurofighter EF-2000*; el avión de transporte *A-400M*; el misil *Spike-LR* y los nodos *CIS* y *UME*». Ministerio de Defensa 2017. El secretario de Estado de Defensa comparece para informar de los Programas Especiales de Armamento, *defensa.gob.es*, el 30 de marzo de 2017. Disponible en web: http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2017/03/DGC-170330-Comparecencia-Sedef-Congreso.html. [Consultado el 2 de enero de 2018].

Una vez superada la crisis europea[2], es momento de retomar las inversiones en Defensa mediante nuevos programas que impulsen la economía y nutran a las Fuerzas Armadas de nuevas capacidades. Países como Rusia o China, durante los años de estancamiento europeo, no han dejado de invertir y desarrollar nuevas capacidades militares, con lo cual, se podría decir, que la inversión europea en Defensa se está convirtiendo cada vez más en una necesidad en lugar de un vehículo de crecimiento económico.

La globalización y los avances tecnológicos hacen que las amenazas proliferen rápidamente, se adapten, y evolucionen. El combate aéreo es, posiblemente, dentro del ámbito de las Fuerzas Armadas donde esa evolución en su concepto haya experimentado el mayor de los cambios. Aviones supersónicos, drones, aviones de combate no tripulados o *Unmanned Combat Aerial Vehicle (UCAV)*, aviones *Stealth*, *Data Link*, nuevo armamento, etc., hacen que el combate aéreo esté en constante cambio y evolución.

Mediante este trabajo se pretende dar a conocer cuál será el nuevo concepto de poder aéreo o combate aéreo, que en particular el Ejército del Aire español está diseñando para un futuro a medio plazo, y la posible participación de la Industria de Defensa española y/o europea en este proyecto.

Concepto *FCAS*

El concepto *FCAS*, o *Future Combat Air System,* trata del diseño del nuevo concepto de empleo del poder aéreo, que, combinando una serie de actores pasados, presentes y futuros, consiga mejorar la cooperación y combate conjunto dentro de las operaciones militares futuras.

El *FCAS* nació de una de las iniciativas del *Programa de Adquisición de Tecnología Europeo (ETAP-European Technology Acquisition Programme)*[3], cuya principal función es la identificación, desarrollo y demostración de las últimas tecnologías del mercado, que ayuden en un futuro, a la sustitución de los principales sistemas de armas aéreos de los países firmantes del *Programa*.

Este estudio realizado por el *ETAP* a partir en la Carta de Intenciones para la Reestructuración de la Industria Europea de Defensa *(EDIR-European Defence Industrial Restructuration)*, es un estudio sistemático y reiterativo de los diferentes modelos *FCAS* llegando a la valoración última de dos posibles soluciones.

---

[2] EUROPEAN COMMISSION, (2017). *10 Years since the start of the crisis: back to recovery thanks to decisive EU action.* Bruselas, 9 de agosto de 2017. Disponible en web: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2401_en.htm. [Consultado el 2 de enero de 2018].

[3] «El *ETAP*, fue lanzado en 2001 por Reino Unido, Francia, Italia, Alemania, Suecia y España con el objetivo de reducir riesgos asociados y validar la integración de tecnologías para el desarrollo del futuro avión *FCAS*». Ministerio de Defensa (2013a). «El *Programa Europeo de Adquisición de Tecnología (ETAP)* selecciona las variantes del *FCAS* más prometedoras». *Portal de Tecnología e Innovación del Ministerio de Defensa*, 4 de noviembre de 2013. Disponible en web: http://www.tecnologiaeinnovacion.defensa.gob.es/es-es/Contenido/Paginas/detallenoticia.aspx?noticiaID=77. [Consultado el 3 de enero de 2018].

El concepto *FCAS* desde su origen fue concebido como un «sistema de sistemas», es decir, un conjunto de sistemas que trabajan como una única entidad funcional donde la pérdida o ausencia de alguno de los sistemas no suponga el colapso del sistema global.

Como resultado de los estudios paramétricos y análisis comparativos y reiterativos de los diferentes modelos iniciales del *FCAS*, se llegó a la conclusión de que el futuro concepto *FCAS* debería estar formado por una combinación de aviones de combate tripulados ya existentes y mejorados, y aviones de combate no tripulados o *UCAV* de baja observabilidad.

En la figura 1 se puede apreciar el proceso reiterativo y sistemático mencionado anteriormente, a su vez se observa como recoge los diferentes requisitos operacionales y evalúa constantemente la tecnología actual para ir realizando un proceso de selección a través de las siguientes iteraciones hasta quedarse en dos posibles soluciones.

El proceso comenzó con diez modelos iniciales de *FCAS* en su primera iteración, correspondiente a la fase de definición, hasta terminar el proceso con dos soluciones candidatas en su cuarta y última iteración o fase de consolidación.

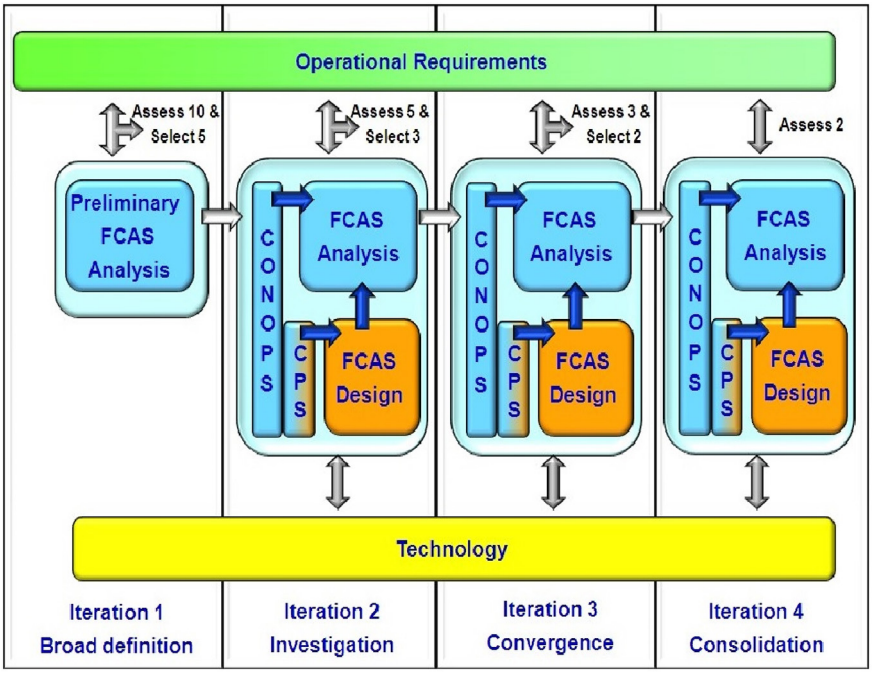


Figura 1: Proceso de selección FCAS realizado por el ETAP[4]

[4] EJÉRCITO DEL AIRE, (2017): «Spanish Air Force. Future Combat Air System». *A Glance into the Future. EURAC 2017*. 2017.

Las soluciones propuestas para el futuro concepto *FCAS* fueron las siguientes:

- Una primera solución compuesta de *UCAV* de baja observabilidad *(LO-Low Observability)*, de alta velocidad subsónica y de larga permanencia en vuelo, combinado con los cazas europeos existentes *(Eurofighter*, *Rafale* y *Gripen)* evolucionados y mejorados en su capacidad aire-aire.
- Una segunda solución compuesta de *UCAV* de muy baja observabilidad *(VLO- Very Low Observability)*, subsónico y de baja permanencia en vuelo, combinado con los cazas europeos existentes evolucionados y mejorados en su capacidad aire-aire.

Características fundamentales del FCAS

La información digital y su distribución han evolucionado de una manera exponencial en los últimos 30 años gracias en buena parte a los avances en tecnología. Esto precisamente, refleja no uno de los pilares, sino el más importante, del concepto FCAS. Este pilar no es otro que la capacidad de distribución, recepción y análisis de la información a través de todos los sistemas que componen el *FCAS* sobre una arquitectura *C4ISTAR*[5].

Figura 2: Arquitectura C4ISTAR del FCAS[6]

[5] *C4ISTAR: Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance* (Mando, control, comunicaciones, computadores, inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento).

[6] PRESA, Carlos; y WILLIAM PERKINS, A. (2017): *Air Warfare Communication in a Networked Environment. An Interdisciplinary Analysis*. Kalkar: The Joint Air Power Competence Centre (JAPCC), 2017.

Mediante esta arquitectura *C4ISTAR* los sistemas trabajan de una manera holística entre sí, de tal manera que la información esté disponible en todo momento y en el menor tiempo posible para cualquier sistema, como muestra la figura 2.

La capacidad de mando y control dentro del *FCAS* experimentará una evolución enorme. Debido a la gran cantidad de información disponible en las cabinas de los aviones provenientes de los participantes del *FCAS* y de sus diferentes dominios, esta capacidad de mando y control girará en torno a la figura del *Airborne Battle Manager*.

En un futuro cercano toda la información de inteligencia se encontrará en una especie de nube de la información o *combat cloud*[7], y los participantes de la batalla cogerán de esa *combat cloud* la información necesaria para realizar su misión de una manera autónoma y automática (ver figura 3).

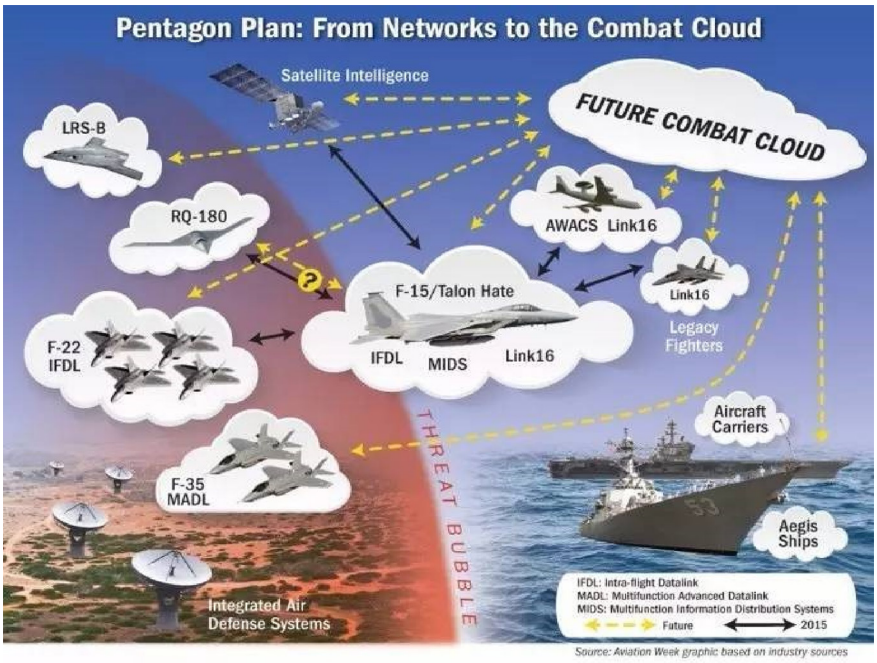


Figura 3: Visión del Pentágono del concepto combat cloud[8]

[7] AARON, Kiser; HESS, Jacob; BOUHAFA, El Mostafa; y WILLIAMS, Shawn (2017): *The Combat Cloud. Enabling Multi-Domain Command and Control across the Range of Military Operations.* Maxwell Air Force Base, Alabama: Air University. Air Command and Staff College, 2017.

[8] AVIATION WEEK, (2014): «Pentagon´s "Combat Cloud" Concept Taking Shape». *aviationweek.com*, 29 de septiembre de 2014. Disponible en web: http://aviationweek.com/technology/pentagon-s-combat-cloud-concept-taking-shape. [Consultaso el 9 de marzo de 2018].

La estructura formada por el *FCAS* que nutra a su vez la arquitectura *C4ISTAR*, tiene que ser, por un lado, lo suficientemente flexible para modificarse y adaptarse a la batalla, y, por otro lado, abierta para facilitar la incorporación de nuevos participantes en unos términos de *plug-and-play*. Todo esto debe realizarse con las medidas de ciberseguridad apropiadas para que la nube de información o *combat cloud*, y por ende la arquitectura *C4ISTAR* creada, no se vean amenazadas ni perturbadas.

La integración de las capacidades de mando y control *(C2-Command and Control)*, junto con la capacidad *ISTAR* que conforma la arquitectura *C4ISTAR* pasa por disponer de un sistema de comunicaciones avanzado y robusto con una plena conectividad entre los elementos del *FCAS* que asegure dicha arquitectura.

La nueva generación de aviones de combate se focalizará en conseguir una estructura donde los sensores de plataformas aéreas no tripuladas y *UCAV* aumenten la capacidad de comunicación de plataformas aéreas tripuladas incrementando su *Situational Awareness (SA)*[9].

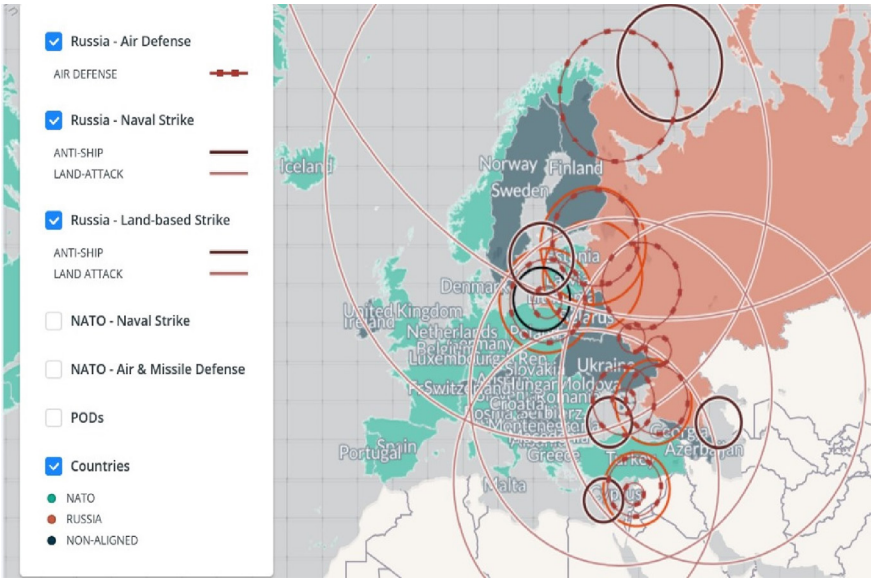


Figura 4: Estrategia A2AD rusa en Europa[10]

[9] OBERLIN, Jim; TIGKOS, Kostas; GOPALAKRISNAN, Mathan; y WILLIAMS, Huw (2017): «Airborne communications. Integrating platforms and networks». *Jane´s Defence Equipment and Technology Intelligence Centre. Jane´s. By IHS Markit*. Septiembre de 2017. Disponible en web: www.ihs.com/jdet [Consultado el 21 de noviembre de 2017].

[10] WILLIAMS, Ian (2017): *Missilethreat. CSIS Missile Defense Project*. «The Russia - NATO A2AD Environment», 3 de enero de 2017. Disponible en web: https://missilethreat.csis.org/russia-nato-a2ad-environment/. [Consultado el 4 de enero de 2018].

Para hacer frente a la nueva estrategia de combate denominada *Anti-Access Area Denial (A2AD)*[11] (ver figura 4), la conectividad entre los miembros del *FCAS* y su sistema de comunicaciones tendrán que evolucionar para crear una arquitectura de comunicaciones adaptativa, con capacidad *anti-jamming* y altamente dinámica. Las nuevas formas de onda de las comunicaciones buscarán la baja probabilidad de interferencia *(LPI-Low Probability of Interference)*, baja probabilidad de detección *(LPD-Low Probability of Detection)* y baja probabilidad de explotación *(LPE-Low Probability of Explotation)*, mediante una gestión *(DSM-Dynamic Spectrum Management)* y acceso *(DSA-Dynamic Spectrum Access)* dinámico al espectro de radiofrecuencia[12].

La conectividad implica interoperabilidad. La concepción del *FCAS* implica la participación de plataformas *legacy,* con aviones de 5ª generación y con plataformas *UCAV* de tecnología innovadora y más evolucionada. La mayoría de las plataformas *legacy* utilizan para el intercambio de datos el protocolo de *data link*, *Link-16*, mientras que los modernos aviones de 5ª generación como el *F-22* y el *F-35* utilizan diferentes *data links*, dificultando su interconectividad[13] (ver figura 5).

Las futuras evoluciones y desarrollos que se realicen sobre las plataformas *legacy* europeas y sobre los *UCAV* deberían tener como referencia las implementaciones realizadas en los aviones de 5ª generación en servicio para garantizar la interoperabilidad entre ambos, principalmente con las plataformas americanas, como principal socio dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Como se ha podido observar y a raíz de la estrategia de *A2AD*, la supervivencia en las operaciones aéreas futuras es complicada. Esta capacidad es precisamente la última característica fundamental que debe satisfacer el *FCAS*, supervivencia entendida como un todo, supervivencia del sistema de sistemas. Mediante la tecnología *Stealth* la supervivencia se incrementa notablemente, pero otras áreas han de ser mejoradas para garantizar la supervivencia global en las futuras operaciones aéreas.

---

11 *A2AD (ANTI-ACCESS AREA DENIAL):* Mediante la estrategia de antiacceso lo que se pretende es impedir o dificultar el despliegue de fuerzas opositoras dentro de un área de operaciones. Mediante la estrategia de negación de área lo que se pretende es reducir la libertad de movimiento una vez dentro del área de operaciones. Estas estrategias suelen complementarse una con la otra, y se suelen ponen en práctica ambas a la vez. El último ejemplo más reciente de esta estrategia de *A2AD*, junto con guerra híbrida, se pudo observar durante la ocupación por parte de Rusia de la península de Crimea en el 2014.

12 OBERLIN, Jim; TIGKOS, Kostas; GOPALAKRISNAN, Mathan; y WILLIAMS, Huw (2017): «Airborne communications. Integrating platforms into networks». *Jane´s Defence Equipment and Technology Intelligence Centre. Jane´s. By IHS Markit*. Septiembre de 2017. Disponible en web: www.ihs.com/jdet. [Consultado el 21 de noviembre de 2017].

13 SALDAÑA MOLERO, Juan de Dios (2016): *Mejoras en la conducción de operaciones con la migración a los nuevos Tactical Data Link en las Fuerzas Armadas españolas*. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 2016.

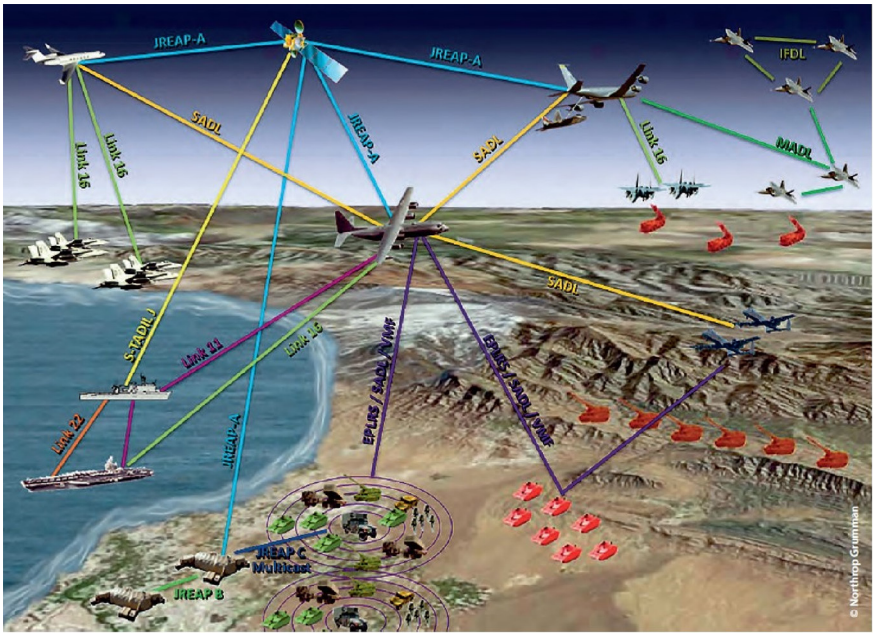


Figura 5: Red de comunicaciones data link entre plataformas[14]

Los *UCAV* en sí mismos, al ser vehículos aéreos no tripulados serán los que ejecuten las misiones más críticas, aumentarán la supervivencia de los combatientes, pero no por ello se deben usar sin ninguna protección. Del mismo modo, las plataformas *legacy* tendrán que ser evolucionadas y mejoradas en sus capacidades aire-aire para proporcionar la cobertura necesaria a esos *UCAV*.

Componentes del FCAS

Los componentes del *FCAS* derivados del estudio realizado por el *ETAP* son: un componente formado por cazas europeos ya existentes o *European legacy fighters,* pero evolucionados en sus capacidades aire-aire, y un componente *UCAV*.

European legacy fighters

Los aviones de caza *legacy* europeos son: el *Eurofighter Typhoon* para los países de Alemania, Reino Unido, Italia y España; el *Dassault Rafale* de Francia; y el *Saab 39 Gripen* de Suecia.

[14] PRESA, Carlos; y PERKINS WILLIAM A. (2017): *Air Warfare Communication in a Networked Environment. An Interdisciplinary Analysis.* Kalkar: The Joint Air Power Competence Centre (JAPCC), 2017.

Eurofighter Typhoon

Las mejoras en el *Eurofighter Typhoon* se han ido sucediendo desde su puesta en servicio mediante los paquetes de mejora denominados *Phase Enhancements packages (PxE)*. En la actualidad los *Eurofighter Typhoon* están volando el paquete de mejoras P1E, aunque existen definidos un P2E y P3E, y el paquete de mejoras P4E está en fase de definición. Por otro lado, existe un programa de actualización del radar mecánico a radar de barrido electrónico o E-SCAN.

De estas mejoras, la más profunda en calado es la mejora del radar, el resto son mejoras de capacidades y armamento aire-aire, como el misil *Meteor*, o de armamento aire-suelo. Existe también una iniciativa denominada *Long Term Evolution (LTE)*[15] con la que se pretende realizar una mejora holística del sistema de armas para ponerlo a la altura, en cuanto a aviónica se refiere, de los aviones de 5ª generación.

Dassault Rafale

El *Dassault Rafale* ha ido recibiendo mejoras desde su puesta en servicio, actualmente está a punto de recibir el paquete de mejoras F3R que le dotará de plena capacidad de lanzamiento del misil *Meteor*. En marzo de 2017 el ministro de Defensa francés autorizó el desarrollo de un nuevo paquete de mejoras denominado F4[16]. Este nuevo paquete F4 pretende incluir nuevas integraciones de armamento, modificaciones en software y hardware asociado, y la integración del misil de crucero nuclear ASMP-A[17].

Saab 39 Gripen

El *Saab 39 Gripen* ha sufrido mejoras a lo largo de su existencia, pero la empresa Saab junto con la Fuerza Aérea sueca se embarcaron en un programa de modernización del *Saab 39 Gripen* que dio lugar al avión de combate *Saab Gripen NG (Next Generation)*.

---

15 *EUROFIGHTER*, (2018): «Evolving the *Eurofighter*». *Eurofighter Typhoon 2018*. Disponible en web: https://world.eurofighter.com/articles/evolving-the-eurofighter. [Consultado el 4 de enero de 2018].

16 ESHEL, Tamir (2017): «Next-Gen. Rafale F4 to Fly in 2023». *Defense Update*, 23 de marzo de 2017. Disponible en web: http://defense-update.com/20170323_rafale-f4.html. [Consultado el 5 de enero de 2018].

17 El misil de crucero nuclear ASMP-A es el utilizado por los aviones de combate *Mirage 2000N*, de capacidad nuclear. La integración del misil ASMP-A en el *Dassault Rafale* es uno de los hitos de transferencia de capacidades de los *Mirage 2000N* al *Dassault Rafale*.

Sin llegar a ser un avión de 5ª generación, el *Saab Gripen NG* supone un verdadero salto con respecto a su hermano pequeño el *Saab 39 Gripen*. La Fuerza Aérea sueca parece ser que está siguiendo al pie de la letra las recomendaciones del estudio realizado por el *ETAP* sobre el concepto *FCAS*.

UCAV

Del estudio realizado por el *ETAP* para el diseño del concepto *FCAS* con respecto al componente no tripulado *UCAV*, se destacaron tres características: que el *UCAV* fuese de baja *(LO)* o muy baja observabilidad *(VLO)*, que fuese subsónico y que tuviese una alta o corta permanencia en vuelo.

El hecho de que el *UCAV* sea subsónico abarata los costes y los problemas de mantenimiento y operación. La permanencia en vuelo es discutible desde un punto de vista operativo, pues dependerá del concepto de operaciones (CONOPS) que cada nación haya definido. En cuanto a la observabilidad también dependerá obviamente del concepto de operaciones del *UCAV*, pero una cosa está clara, a menor observabilidad mayor coste.

La capacidad de baja observabilidad, base de la capacidad *Stealth*, se puede obtener reduciendo la sección equivalente de radar o *Radar Cross Section (RCS)* del avión, con materiales absorbentes de energía radar o *Radar Absorbent Materials (RAM)*, mediante técnicas de cancelación pasivas que inhiben los ecos radar recibidos o con cancelación activa que destruyen el eco radar[18].

En cuanto a desarrollos *UCAV* europeos todavía no existe ninguno propiamente dicho, existen demostradores tecnológicos en avanzados estados de desarrollo como es el caso del *Taranis*, desarrollado en el Reino Unido por la empresa BAE Systems, o el *nEUROn*, desarrollado por un consorcio de países, –Francia, Italia, España, Suecia, Grecia y Suiza–, liderado por Francia y la empresa Dassault Aviation.

Cooperadores

Se entienden como cooperadores todos aquellos participantes que, aun no siendo componentes *FCAS*, le confieren al *FCAS* la capacidad de operación conjunto-combinada y de multidominio necesaria para fortalecer su arquitectura *C4ISTAR*.

Estos cooperadores pueden ir desde un satélite, un avión de reabastecimiento en vuelo, un helicóptero de fuerzas especiales, un radar terrestre,

[18] KONSTANTINOS, Zikidis; SKONDRAS, Alexios; y TOKAS, Charisios (2014): «Low Observable Principles, *Stealth* Aircraft and *Anti-Stealth* Technologies», s.l.: Scienpress Ltd, 2014. *Journal of Computations & Modelling, 1* (4), pp. 129-165.

buques de guerra o incluso un infante en primera línea de combate. Cada uno de ellos aportará desde su correspondiente dominio a la *combat cloud* una valiosa información, para que el *FCAS* como sistema de sistemas pueda desempeñar su misión de la mejor manera posible.

El Ejército del Aire y el *FCAS*

Con el desarrollo y puesta en servicio de los aviones de 5ª generación, alguna de las naciones se ha replanteado la solución propuesta por el *ETAP* para el futuro *FCAS*. En la solución del *ETAP* se referenciaba un avión de combate *legacy*, en lugar de un avión de 5ª generación, como primer componente del *FCAS* junto con el componente *UCAV*.

Algunas naciones han elegido el *Lockheed Martin F-35 Lightning II* como avión sustituto para sus veteranos aviones de caza, destacando Italia y el Reino Unido por ser dos de los países que participaron en los estudios realizados por el *ETAP* para la definición del *FCAS*. Además, ambas naciones están participando simultáneamente en los diferentes proyectos de desarrolladores tecnológicos de futuros *UCAV* como son el *nEUROn* y *Taranis* respectivamente. El nuevo concepto *FCAS* del Reino Unido e Italia, pasa por una combinación de aviones de combate *legacy*, aviones de 5ª generación y *UCAV*.

En lo que respecta a España, después de la llegada del informe del *ETAP* se realizó un proceso de aplicación nacional de resultados (ANR) de los estudios del *GSS (Global System Study)* y de la solución propuesta por el *ETAP* para el concepto *FCAS*, llegando a la conclusión por un lado de que el componente *UCAV* del *FCAS* debería ser de *VLO*[19]. Por otro lado, se observó la necesidad de un sistema de armas que tuviese las capacidades necesarias para gestionar y controlar los futuros *UCAV* y que a su vez sirviese de sustituto del *EF-18 Hornet* (C.15)[20].

En España, el nuevo concepto *FCAS*, definido y valorado por el Ejército del Aire, al igual que en Italia y en el Reino Unido, pasaría también por una combinación de aviones de combate *legacy*, aviones de 5ª generación o superior y el componente *UCAV*.

Concepto FCAS en España

Una de las mejores definiciones del concepto *FCAS* en España fue la pronunciada por el entonces general de brigada del Ejército del Aire Enrique

[19] CRESPO ZARAGOZA, Isaac M. (2017): *Acta de la primera reunión del grupo de trabajo principal del FCAS dependiente de la JUPROAM*. Madrid: Sección de Programas. División de Planes. Estado Mayor. Ejército del Aire. Ministerio de Defensa, 2017.

[20] *Ibidem*.

Jesús Biosca Vázquez, jefe de la División de Planes del Estado Mayor del Ejército del Aire, en una entrevista realizada para la revista *perfilesIDS*: «(...) el denominado *Future Combat Air System (FCAS*), entendido como un sistema de sistemas formado por plataformas tripuladas y no tripuladas y que, operando desde el aire como una única entidad funcional, sea capaz de vertebrar las principales capacidades conjuntas en zona de operaciones y de contribuir decisivamente a conseguir la superioridad en el enfrentamiento»[21].

La superioridad en el enfrentamiento se traduce en la capacidad de poder operar en cualquier lugar, momento y condición, en los diferentes ambientes de operación, desde benigno *(bening)* a negado *(denied)*, y en consonancia con todos los dominios[22]. Para ello se requiere disponer de una arquitectura lo más flexible posible en la que la interoperabilidad y la conectividad de los equipos y sistemas que estén en la zona de operaciones estén perfectamente garantizadas.

Esta superioridad en el enfrentamiento permitirá al Ejército del Aire responder ante una amenaza en un conflicto determinado, de una manera proporcionada, gradual y escalable[23], respondiendo a las exigencias políticas establecidas en el enfrentamiento. Sin embargo, esta superioridad en el enfrentamiento no se podrá materializar sin una capacidad que pueda romper las defensas estratégicas *A2/AD* del enemigo.

Habiendo establecido las bases conceptuales del *FCAS* en España, el Ejército del Aire ha dividido en dos fases su implementación. En la primera fase se ha definido la necesidad de disponer de dos tipos de aviones de combate tripulados: un *Eurofighter* (C.16) evolucionado y mejorado principalmente en capacidades aire-aire; y un nuevo sistema de armas de 5ª generación o superior, que garantice la conectividad y control con el futuro *UCAV*, y que ejerza como nodo de información y comunicaciones en red garantizando la superioridad en la información en operaciones multidominio[24] [25].

---

21 *PERFILESIDS,* (2017): *Ejército del Aire español: objetivo 2030. perfilesIDS*. [Ed.] SORIANO FORTE, Ginés. Madrid: IDS; C/ Guzman el Bueno, Núm. 98, 28003 Madrid (España); ids@solutions.biz; diciembre de 2017, pp. 12-15.

22 CRESPO ZARAGOZA, Isaac M. (2017): *Acta de la primera reunión del grupo de trabajo principal del FCAS dependiente de la JUPROAM.* Madrid: Sección de Programas. División de Planes. Estado Mayor. Ejército del Aire. Ministerio de Defensa, 2017.

23 *PERFILESIDS,* (2017): *Ejército del Aire español: Objetivo 2030. perfilesIDS*. [Ed.] SORIANO FORTE, Ginés. Madrid: IDS; C/ Guzman el Bueno, Núm. 98, 28003 Madrid (España); ids@solutions.biz; diciembre de 2017, p. 29.

24 *Ibídem.*

25 CRESPO ZARAGOZA, Isaac M. (2017): *Acta de la primera reunión del grupo de trabajo principal del FCAS dependiente de la JUPROAM.* Madrid: Sección de Programas. División de Planes. Estado Mayor. Ejército del Aire. Ministerio de Defensa, 2017.

La segunda fase del *FCAS* estaría formada por la incorporación del elemento no tripulado *UCAV* con características *VLO*, que desempeñaría las misiones más arriesgadas en aquellos ambientes de operación más peligrosos para las aeronaves tripuladas, como son los ambientes negados.

Con esa fase se completaría el concepto *FCAS* español. Finalmente, los esfuerzos estarán encaminados a conseguir que todos los sensores de las diferentes plataformas aéreas que conforman el *FCAS* trabajen de una forma cooperativa, es decir, creando una única entidad funcional (figura 6). Más adelante, una vez que el *FCAS* trabaje a nivel de entidad funcional, se irían incorporando los diferentes cooperadores, multiplicando los efectos de la entidad funcional y explotando los cinco dominios.

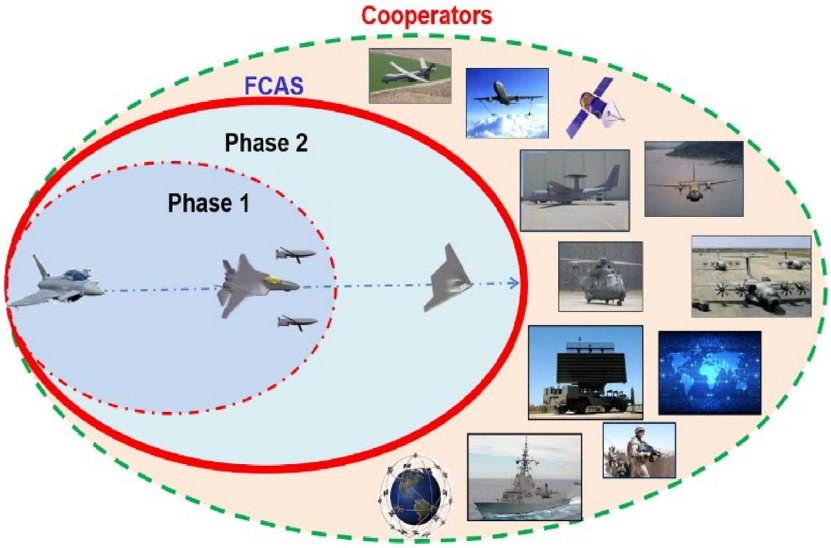


Figura 6: Concepto FCAS en España[26]

Para la primera fase del *FCAS*, el Ejército del Aire estima disponer de la *Initial Operational Capability (IOC)* entorno al año 2030[27], haciéndola coincidir con la escalonada baja en servicio de los ya veteranos *EF-18 Hornet* (C.15)[28] [29].

---

[26] EJÉRCITO DEL AIRE, (2017): «Spanish Air Force. Future Combat Air System». *A Glance into the Future. EURAC 2017*. 2017.

[27] *Ibídem.*

[28] JENNINGS, Gareth (2016): «Spain to develop *FCAS* "system of systems" to replace *Hornet* fighters». *IHS Jane's International Defense Review*; Coulsdon, 19 de noviembre de 2016. Disponible en web: https://search.proquest.com/docview/1839435766?accountid=32797. [Consultado el 20 de noviembre de 2017].

[29] *PERFILESIDS,* (2017): *Ejército del Aire español: objetivo 2030. perfilesIDS*. [Ed.] SORIANO FORTE, Ginés. Madrid: IDS; C/ Guzman el Bueno, Núm. 98, 28003 Madrid (España); ids@solutions.biz; diciembre de 2017, p. 29.

La *IOC* de la segunda fase del *FCAS* se encuentra más retrasada en el espacio-tiempo, situándola más allá de 2035 o incluso 2040[30].

Dentro del concepto *FCAS* en España se extrae un hito que es crucial, como se ha destacado en el párrafo anterior, y que el Ejército del Aire lo tiene muy presente en sus planes de corto y medio plazo, esto es, la sustitución de los *McDonnell Douglas EF-18 Hornet* (C.15). Su sustitución, en términos temporales de programas de sistemas aéreos, es inminente y está condicionando las *IOC* de las diferentes fases del concepto *FCAS*, ya que su pérdida supondría un enorme vacío en las capacidades aéreas.

Componentes del *FCAS* en España

Además de los dos tipos de plataformas tripuladas y el componente *UCAV*, el Ejército del Aire incluye también como componentes del *FCAS* el armamento y señuelos aéreos futuros[31]. La razón de la inclusión del armamento y señuelos futuros dentro del concepto *FCAS* español es debido a la futura capacidad de conectividad que estos tendrán en un corto-medio plazo.

El número de sistemas de armas de cada componente del *FCAS* es de relativa importancia, porque condicionará el concepto de operaciones del *FCAS*. El *FCAS* al funcionar como una única entidad funcional operará en conjunto con todos sus componentes. Un número reducido de sistemas de armas en uno de sus componentes limitará la participación del *FCAS* en operaciones simultáneas.

Eurofighter Typhoon

El avión de combate *Eurofighter Typhoon* (C.16) es un avión ampliamente conocido y experimentado ya por el Ejército del Aire. Sin embargo, no todos los aviones *Eurofighter* (C.16) tienen las mismas capacidades.

De los 72 aviones *Eurofighter* (C.16), 17 aviones pertenecen a la Tranche 1, 35 aviones a la Tranche 2, y 20 aviones a la Tranche 3. Pero, los aviones que formarán parte del futuro *FCAS* serán posiblemente los pertenecientes únicamente a las Tranche 2 y 3, debido a su mayor capacidad de crecimiento y mejoras en aviónica.

Sistema de armas de nueva generación

El Ejército del Aire ha identificado la necesidad de un sistema de armas de nueva generación para completar el segmento del componente

[30] EJÉRCITO DEL AIRE, (2017): «Spanish Air Force. Future Combat Air System». *A Glance into the Future. EURAC 2017*. 2017.

[31] *Ibidem.*

tripulado. Dentro de la definición de sistema de armas de nueva generación[32], se deja abierta la puerta a que la solución sea un avión de 5ªgeneración *Off-The Shelf* o un avión de nuevo desarrollo cumpliendo al menos todos los requisitos que en la actualidad dispone un avión de 5ª generación.

Esta necesidad estaría justificada principalmente por la imposibilidad de constituir el concepto *FCAS* únicamente con aviones *Eurofighter* (C.16) y *UCAV*. Como se ha visto anteriormente, la interoperabilidad y la conectividad multidominio hoy día solo son posibles con aviones de 5ª generación. Lo idóneo sería que la entrada en servicio de este sistema de armas de nueva generación se hiciese coincidir con la retirada del inventario de los *EF-18 Hornet* (C.15) españoles.

UCAV

España ha definido como componente no tripulado del concepto *FCAS* un *UCAV VLO*.

Varios son los demostradores tecnológicos de *UCAV* que existen, destacando el demostrador tecnológico *UCAV Taranis* y el *UCAV nEUROn* por su desarrollo europeo.

España ha definido el componente *UCAV* del *FCAS* como parte de su segunda fase, con lo cual, la prioridad del Ejército de Aire ahora mismo es completar la primera fase. Eso no quiere decir que no se estén dedicando esfuerzos en la segunda fase, pues la fase preconceptual del sistema de armas *UCAV* que formaría parte del *FCAS* está finalizada.

Armamento y señuelos aéreos

El armamento está evolucionado cada vez más a lo que se conoce como «armamento inteligente». Hoy día existe armamento con *GPS* o incluso con *Link-16* capaz de modificar la trayectoria según se ordene por el avión lanzador. En la era de la información es de esperar que la evolución del armamento esté fundamentada en la conectividad del mismo con el avión lanzador y en la explotación del espacio electromagnético.

[32] EJÉRCITO DEL AIRE, (2017): «Spanish Air Force. Future Combat Air System». *A Glance into the Future. EURAC 2017*. 2017.

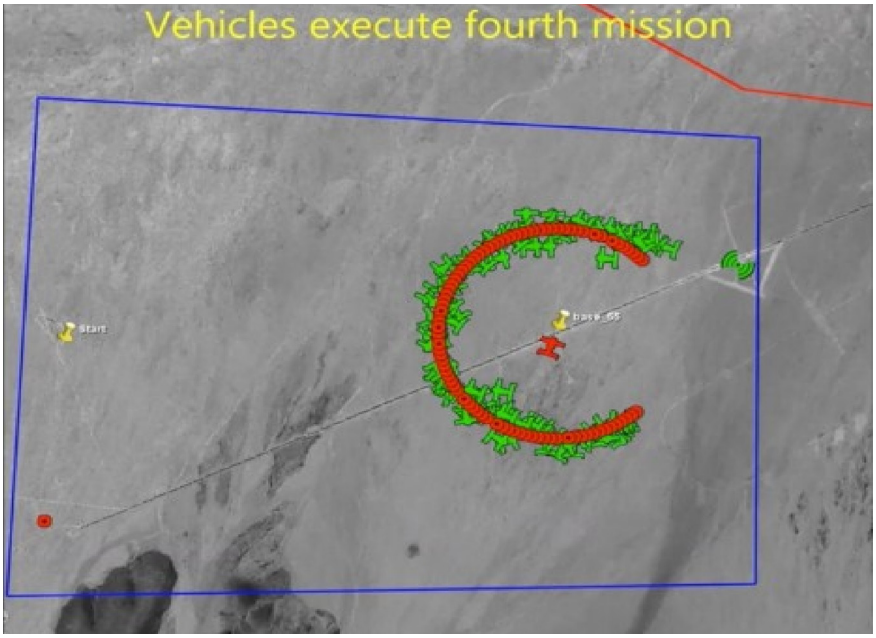


Figura 7: Formación de drones swarm en acción[33]

A continuación, se nombran algunos tipos de armamento que servirán muy probablemente de dotación al concepto *FCAS* cuando esté plenamente operativo:

- *MALD:* *Miniature Air-Launched Decoys.*
- *LCMCM:* *Low Cost Miniature Cruise Missile.*
- *CHAMP:* *Counter-electronics High-power microwave Advance Missile Project*, estos misiles podrían neutralizar los sistemas de defensa aérea con fuerza no letal[34].
- *SWARM:* Se denomina así, *swarm* o enjambre, a la coordinación de pequeños drones que desempeñan conjuntamente una determinada misión (ver figura 7).

Sustitución del McDonnell Douglas EF-18 Hornet

El *McDonnell Douglas EF-18 Hornet* (C.15) español se adquirió a través del *Programa «Futuro Avión de Caza y Ataque» (FACA)*, el cual estaba compuesto

[33] GALLAGUER, Sean (2017): «DoD successfully tests terrifying swarm of 104 micro-drones». *Arstechnica*, 1 de diciembre de 2017. Disponible en web: https://arstechnica.com/information-technology/2017/01/dod-successfully-tests-terrifying-swarm-of-104-micro-drones/. [Consultado el 11 de enero de 2018].

[34] *PERFILESIDS,* (2017): *Ejército del Aire español: objetivo 2030. perfilesIDS*. [Ed.] SORIANO FORTE, Ginés. Madrid: IDS; C/ Guzman el Bueno, Núm. 98, 28003 Madrid (España); ids@solutions.biz, diciembre de 2017.

por una comisión de expertos pilotos militares del Ejército del Aire de la época. El *Programa* se inició en 1978 llegando los primeros aviones *EF-18 Hornet* (C.15) a España en el verano de 1986[35].

Lo característico de este *Programa FACA* fue la libertad de acción que dispuso el Ejército del Aire para tomar la decisión final sobre el avión a adquirir. Se valoraron múltiples aviones de combate americanos y europeos, llegando a la fase final del proceso de decisión el *McDonnell Douglas EF-18 Hornet* y el *Lockheed Martin F-16 Fighting Falcon*. Los demás aviones fueron descartados por varios motivos, sin embargo, la decisión política no ejerció una influencia determinante en la decisión final[36].

Finalmente se adquirieron 72 aviones *EF-18 Hornet* de nueva fabricación. Posteriormente se adquirieron otros 24 aviones dentro del denominado «Programa CX», pero en este caso eran aviones de segunda mano pertenecientes a la *US Navy* de los Estados Unidos, llegando a la cifra total de 96 aviones.

La llegada de estos aviones supuso la adaptación a un salto tecnológico muy superior no solo en el Ejército del Aire sino también en la industria. Los *EF-18 Hornet* (C.15) españoles han sido mejorados nacionalmente en multitud de ocasiones a través del CLAEX (Centro Logístico de Armamento y Experimentación), con ayuda de la Industria Aeronáutica española, hoy día Airbus España.

Sin embargo, todo comienzo tiene su fin y la exitosa vida de los *EF-18 Hornet* (C.15) españoles está llegando a su término con más de 30 años al servicio del Ejército del Aire.

Según los estudios realizados por el Ejército del Aire[37], los primeros EF-18 (C.15) en darse de baja serán los adquiridos a la *US Navy,* comenzando este proceso en 2020. El resto de *EF-18 Hornet* (C.15) empezarán a darse de baja a partir de 2025, comenzando a ser crítico el número de aviones dados de baja a partir de 2030, y como consecuencia de ello, puede que ponga en riesgo el número de aviones que el JEMAD haya establecido en su OCM (ver figura 8).

---

35 EJÉRCITO DEL AIRE, (2018): «*McDonnell Douglas F-18< Hornet* (C.15)». *Ejército del Aire*. 2018. Disponible en web: http://www.ejercitodelaire.mde.es/ea/pag?idDoc=BCFC406434E6F2E6C125707D700463E13&idRef=FBCE0A16F3C62B58C1257450003287ED. [Consultado el 11 de enero de 2018].

36 MEDINAL, Guillermo (1982): «El *Programa "FACA"*: motivos de una decisión». *EL PAIS*, 23 de agosto de 1982. Disponible en web: https://elpais.com/diario/1982/08/23/espana/398901603_850215.html. [Consultado el 11 de enero de 2018].

37 CRESPO ZARAGOZA, Isaac M. (2017): *Acta de la primera reunión del grupo de trabajo principal del FCAS dependiente de la JUPROAM*. Madrid: Sección de Programas. División de Planes. Estado Mayor. Ejército del Aire. Ministerio de Defensa, 2017.

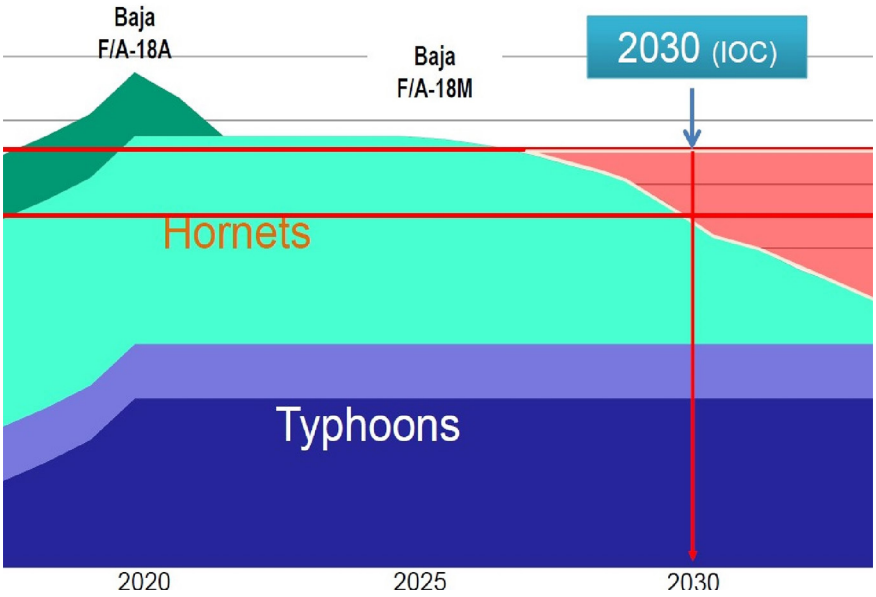


Figura 8: Previsión de baja del EF-18 Hornet (C.15) e IOC prevista del FCAS[38]

Analizada la situación se llega a la conclusión de que el *EF-18 Hornet* (C.15) necesita ser sustituido en torno al año 2030. Esta sustitución del *EF-18 Hornet* (C.15) coincide en el espacio-tiempo con la necesidad generada por el FCAS de un sistema de armas de nueva generación para completar el segmento tripulado. Sería de necios no pensar en las sinergias de estos dos acontecimientos, con lo que la coincidencia de estos dos sucesos al materializarse satisfacería dos necesidades a la vez.

La Industria de Defensa española y el *FCAS*

La Industria de Defensa española ha experimentado una verdadera revolución durante los últimos treinta años. Cuando España ingresó en la OTAN, en 1982, las Fuerzas Armadas debían cumplir una serie de requisitos mínimos, los cuales debían venir acompañados de una renovación de su material con su consiguiente desarrollo tecnológico. Sin embargo, la Industria de Defensa española por aquellos entonces era incapaz de realizar un plan de modernización de tal magnitud[39].

[38] CRESPO ZARAGOZA, Isaac M. (2017): *Acta de la primera reunión del grupo de trabajo principal del FCAS dependiente de la JUPROAM.* Madrid: Sección de Programas. División de Planes. Estado Mayor. Ejército del Aire. Ministerio de Defensa, 2017..

[39] HERNÁNDEZ VÁZQUEZ, José Miguel (1992): «La ley de dotaciones». *Dialnet*, 5 de junio de 1992. Disponible en web: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4768847.pdf. [Consultado el 21 de enero de 2018].

En 1982, para impulsar el desarrollo de la industria se desarrolló una ley de dotaciones[40] que garantizaba una estabilidad en los presupuestos de Defensa, más concretamente en inversiones de Defensa. Esa ley tenía un horizonte inicial de ocho años, pero no llegó a su fin, terminando el proyecto en el año tercero.

Fue en la década de los años noventa, cuando la Industria de Defensa española sufrió la mayor evolución[41], debido a la participación en los grandes programas internacionales de Defensa como el *Programa «Eurofighter»*, el *Programa «A400M»*, el *Programa «NH-90»*, etc.

La participación de la Industria de Defensa española en esos grandes programas consiguió que el entramado industrial de Defensa español se consolidase, incrementándose el nivel tecnológico y la competitividad de las industrias españolas. Esto ha sido posible entre otras cuestiones gracias al desarrollo dual de sus elementos, su nivel tecnológico, su participación en proyectos y su adaptación a las circunstancias[42].

Sin embargo, parece ser que después de años de bonanza y éxitos, esta Industria de Defensa se ha relajado o coloquialmente hablando «dormido en los laureles». En la actualidad no está ofreciendo el nivel de rendimiento y expectativas que se esperaría de ella a nivel Defensa[43], en parte por su visión cortoplacista de obtener beneficios. Así, en parte, se pueden extraer las causas de los retrasos en la entrega de aviones o en la falta de iniciativa para nuevos desarrollos, como demuestra el hecho de que no exista todavía un avión europeo de 5ª generación en el mercado.

La Industria de Defensa española está inmersa al igual que el resto de las Industrias de Defensa europeas en las iniciativas extraídas de los Consejos Europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015 para la construcción de una Europa de la Defensa[44]. Uno de los objetivos marcados fue el de *fortalecer el sector industrial europeo de la Defensa*[45] para el desarrollo de futuros pro-

---

40 *Ibidem.*

41 MINISTERIO DE DEFENSA, (2016): *La Industria de Defensa en España. Informe-2014.* Madrid : Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, 2016. NIPO: 083-16-419-3.

42 *Ibidem.*

43 FONFRÍA, Antonio (2017): «La importancia de la Industria española de Defensa en el contexto internacional». *SPAIN Defence and Security Industry 2017/I+D, un enfoque estratégico*, p. 51. [Ed.] SORIANO FORTE, Ginés. Madrid: IDS; C/ Viriato, Núm. 69, 28010 Madrid (España/Spain); info@idsolutions.biz, 2017.

44 MINISTERIO DE DEFENSA, (2015): *Monografías 146. La Industria de Defensa en España tras los Consejos Europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015.* Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Madrid: Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, 2015.

45 En las conclusiones del Consejo Europeo con respecto a este objetivo se anotó lo siguiente: «…desarrollar una base tecnológica e industrial de la defensa europea más integrada, sostenible, innovadora y competitiva, estableciendo mayores sinergias entre

gramas de Defensa, ejemplo de ello es el *Programa «MALE 2025» (Medium Altitude Long Endurance)*.

En definitiva, en España, la Industria de Defensa española, dispone de un tejido industrial, discreto pero avanzado, capaz de proporcionar y sostener las demandas exigidas por el Ministerio de Defensa en cuanto a capacidades y sistemas de armas se refiere.

Participación actual en el FCAS

La Industria de Defensa española ya se encuentra participando en el *FCAS*. Empezó participando de una manera indirecta con el desarrollo, producción y evolución del avión de combate *Eurofighter Typhoon*. Pero, a raíz del informe del *ETAP*, esa participación se convirtió en directa; participación a la cual se le han sumado otras nuevas iniciativas.

Eurofighter Typhoon

La participación de la Industria de Defensa española en el *Eurofighter Typhoon* se materializa a través de las evoluciones y el sostenimiento que se han mencionado con anterioridad. Cabe recordar que el *Eurofighter Typhoon* evolucionado es uno de los componentes que el Ejército del Aire contempla dentro de su concepto *FCAS*.

Euromale 2025

El *Programa «Euromale 2025»* es un programa que se derivó de las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013 para suplir la carencia en capacidad *ISTAR*[46] de las naciones. El futuro *Euromale RPAS*[47], cuyo

la investigación y el desarrollo en los ámbitos civil y militar, promoviendo un mercado de la Defensa que funcione correctamente, en particular mediante la aplicación efectiva de las directivas relativas a la contratación pública y a las transferencias en el interior de la Unión Europea, un mercado que esté abierto a las PYME,s y se beneficie de sus contribuciones». ALFONSO MEIRIÑO, Arturo (2015): «Mercado e Industria de Defensa: objetivo de la Unión Europea». *Monografías 146. La Industria de Defensa en España tras los Consejos Europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015*. Madrid: Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, noviembre de 2015. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, pp. 32-33.

[46] NAVARRO, José María (2017): «En 2018 se lanzará la fase de desarrollo del Sistema Aéreo Remotamente Pilotado de Altitud Media y Larga Duración». *defensa.com*. Grupo Edefa S.A., 16 de octubre de 2017. Disponible en web: http://www.defensa.com/espana/programa-europeo-sistema-aereo-remotamente-pilotado-altitud-2018. [Consultado el 21 de enero de 2018].

[47] *EUROMALE RPAS: European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System*.

estudio tiene previsto finalizar para empezar su desarrollo y producción en 2018, proporcionará las primeras unidades a las naciones en torno al 2025, desempeñará las misiones de *Joint Intelligence Survillance and Reconnaissance (JISR)*, *Combat Search and Rescue (CSAR)*, *Airborne Electronic Attack (AEA)* y *Signal Intelligence (SIGINT)* entre otras, además de lanzar armamento.

Este *Euromale 2025* no forma parte de los componentes del *FCAS*, pero su desarrollo servirá para sentar las bases del futuro desarrollo del componente *UCAV* del *FCAS*.

nEUROn

Anteriormente se mencionó que las Industrias de Defensa europeas están desarrollando una serie de demostradores tecnológicos de *UCAV*. Por un lado, el *UCAV Taranis* desarrollado por BAE System, se trata de un programa británico para demostrar el potencial de un avión de combate no tripulado de baja observabilidad.

Por otro lado, un conjunto de países europeos liderados por Francia y la empresa Dassault Aviation han desarrollado otro demostrador tecnológico de *UCAV* denominado *nEUROn*. Desarrollado prácticamente bajo los mismos principios del *UCAV Taranis* de baja observabilidad, larga autonomía y capacidad de ataque aire-suelo.

Estos dos proyectos parecía que estaban condenados a entenderse y a colaborar entre sí. Así fue, en enero de 2014 los ministros de Defensa de Francia y el Reino Unido firmaron una carta de intenciones para formalizar el lanzamiento de un estudio de viabilidad de dos años sobre un futuro *UCAV*[48]. Posteriormente, en marzo de 2016 los países anunciaron sus intenciones de desarrollar un *UCAV* a escala[49] [50] con fecha de entrega durante el periodo 2017-2020, pero tras el referéndum celebrado en el Reino Unido el 23 de junio de 2016 *(BREXIT)*, el proyecto ha perdido fuerza.

---

[48] BAKER, Berenice (2014): «*Taranis* vs. *nEUROn*-Europe´s combat drone revolution». *Airforce Technology*, 5 de mayo de 2014. Disponible en web: http://www.airforce-technology.com/features/featuretaranis-neuron-europe-combat-drone-revolution-4220502/. [Consultado el 21 de enero de 2018].

[49] CAREY, Bill (2016): «Britain, France to Jointly Develop Future Combat Air System». *AINonline*, 3 de marzo de 2016. Disponible en web: https://www.ainonline.com/aviation-news/defense/2016-03-03/britain-france-jointly-develop-future-combat-air-system. [Consultado el 21 de enero de 2018].

[50] GRULLA, (2017): «Francia y Alemania quieren construir su propio caza furtivo de quinta generación». *Zona Militar*, 16 de julio de 2017. Disponible en web: https://www.zona-militar.com/2017/07/16/francia-alemania-quieren-construir-propio-caza-furtivo-quinta-generacion/. [Consultado el 21 de enero de 2018].

Por el contrario, el *Programa «nEUROn»* sigue adelante con pie firme, y prueba de ello son los últimos vuelos realizados conjuntamente del *UCAV nEUROn* con *Eurofighters* (C.16) españoles el pasado noviembre de 2017 para comprobar la reflectividad radar y la firma infrarroja del *UCAV nEUROn*[51].

Participación posible futura en el FCAS

A continuación, se exponen los posibles futuros proyectos en los que la Industria de Defensa española y/o europea podría participar en un corto-medio plazo.

NGWS

El *Next Generation Weapon System* o *NGWS* es el nombre al que hace referencia la compañía Airbus para referirse al nuevo sistema de armas tripulado para satisfacer las necesidades de las Fuerzas Aéreas europeas y por consiguiente del Ejército del Aire. El *NGWS* es la visión del sistema de armas europeo que formará parte del concepto *FCAS* español en su primera fase completando el segmento tripulado. El *NGWS* estará basado en todos y cada uno de los requisitos que tiene un avión de 5ª generación con el beneficio de realizarlo con una tecnología superior.

El Ejército del Aire junto con la empresa Airbus han iniciado un estudio de concepto sobre el *NGWS*[52]. Este estudio comenzó en julio de 2017 y en un año y medio, se obtendrán los resultados del mismo.

Futuro *UCAV*

En cuanto a nuevos desarrollos de *UCAV* en la Industria de Defensa española, no hay ninguno a excepción del *nEUROn*. Sin embargo, como muestra la figura 9, de la evolución del demostrador *UCAV nEUROn* y de las lecciones aprendidas de los *Euromale 2025 RPAS*, se formará la base para el futuro desarrollo del *UCAV* que formaría parte de la segunda fase del concepto *FCAS* español.

---

[51] DEFENSA.COM, (2017): Primer vuelo conjunto de *Eurofighters* del Ejército del Aire español y el avión de combate no tripulado *nEUROn*. *defensa.com*. Grupo Edefa S.A., 15 de noviembre de 2017. http://www.defensa.com/espana/primer-vuelo-conjunto-eurofighters-ejercito-aire-espanol-avion. [Consultado el 21 de enero de 2018].

[52] AIRBUS, (2017): *NGWS Spanish Concept Study-Description of Work*. Madrid: s.n., 2017.

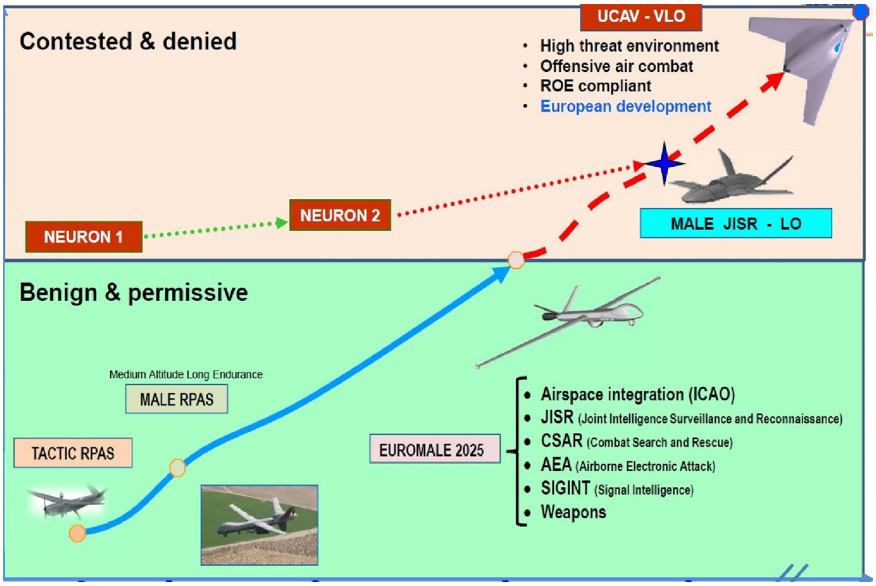


Figura 9: Evolución RPAS → UCAV[53]

El *FCAS* y la esfera política

En este análisis se pondrá en contexto la esfera política nacional y europea en cuanto a Defensa e Industria de Defensa se refiere, y se dará una idea de donde encaja el concepto *FCAS* en los planes político-estratégicos de futuro.

Esfera política nacional

La *Directiva de Defensa Nacional 2012* marca unas directrices a seguir, de las cuales se destacan que España «colaborará en la configuración y avance de la Política Común de Seguridad y Defensa y la Cooperación Estructurada Permanente, contribuyendo a su mayor coherencia y eficacia»; se reforzarán las relaciones bilaterales con aquellos países que compartan intereses y/o amenazas; y se recalca que la defensa de España exige un impulso y asistencia internacional de la Industria Nacional de Defensa, como suministrador prioritario de las necesidades de las Fuerzas Armadas[54].

[53] EJÉRCITO DEL AIRE, (2017): «Spanish Air Force. Future Combat Air System». *A Glance into the Future. EURAC 2017*. 2017.

[54] PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, (2012): *Directiva Defensa Nacional 2012. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable*. Madrid: Gabinete de la Presidencia del Gobierno, 2012, pp. 8-9.

Otro de los documentos estratégicos recientemente publicado es la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, la cual continúa con la línea argumental de la *Directiva de Defensa Nacional 2012*. Dentro de los objetivos generales de la Seguridad Nacional marca como uno de ellos: «impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico»[55], con lo que el desarrollo y protección de las industrias nacionales tecnológicas se convierte en pilar de la Seguridad Nacional[56].

Asimismo, en la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017* se establecen las líneas de acción para alcanzar el objetivo de la Defensa Nacional, de las que destacan: impulsar una estrategia industrial de Defensa; fortalecer la posición de España en seguridad internacional, ejerciendo el liderazgo de organizaciones de seguridad colectiva; y asumir un compromiso activo en la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea[57].

Como se aprecia en estos documentos estratégicos, la línea de acción está perfectamente definida hacia una potenciación de la Defensa y sus industrias asociadas, mediante desarrollos tecnológicos, de una manera colaborativa y cooperativa con el entorno europeo. Agustín Conde Bajén, secretario de Estado de Defensa, confirmó lo anteriormente mencionado, recalcando que las políticas de I+D y un tejido industrial cohesionado, son dos actividades básicas para el desarrollo industrial y de Defensa[58]. Precisamente, esas actividades son unas de las fortalezas de las Industrias de Defensa españolas según Adolfo Menéndez, presidente de la Asociación Española de Empresas Tecnológicas de Defensa, Aeronáutica y Espacio (TEDAE)[59].

La crisis sufrida en España y en Europa han frenado las inversiones en Defensa. Una vez que la crisis parece que está superada, y la economía de España crece[60], es momento de iniciar de nuevo la inversión en Defensa. María Dolores de Cospedal, ministra de Defensa, anunció en diciembre de 2017 que el nuevo ciclo inversor de Defensa iría encaminado a cubrir

---

55 GOBIERNO DE ESPAÑA, (2017): *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*. Madrid: Presidencia del Gobierno, 2017. NIPO (edición online): 785170411, p. 83.

56 *Ibidem*, p. 87.

57 GOBIERNO DE ESPAÑA, (2017): *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*. Madrid: Presidencia del Gobierno, 2017. NIPO (edición online): 785170411, p. 91.

58 SPAIN, (2017): *SPAIN Defence and Security Industry 2017/I+D, un enfoque estratégico*. [Ed.] SORIANO FORTE, Ginés. Madrid: IDS; C/Viriato, Núm. 69, 28010 Madrid (España/Spain), 2017, pág. 7.

59 *Ibidem*, p. 43.

60 ABC, (2017): «España crece cinco puntos más que la media de los países de la eurozona». *abc.es*, 7 de diciembre de 2017. Disponible en web: http://www.abc.es/economia/abci-espana-crece-cinco-puntos-mas-media-paises-eurozona-201712071728_noticia.html. [Consultado el 11 de febrero de 2018].

la falta de capacidades perdidas o no adquiridas durante los años de la crisis[61].

Inicialmente en este ciclo inversor de Defensa no se contempla la adquisición de un nuevo sistema de armas aéreo de caza, pero hay que recordar que los programas recogidos en el nuevo ciclo inversor son los prioritarios, no los únicos, muchos de ellos debieron ser acometidos con anterioridad, pero no fue posible por la crisis económica.

Por último, cabe destacar la necesidad de disponer de una estabilidad presupuestaria en cuanto a los presupuestos de Defensa se refiere[62], que de sostenimiento a los nuevos programas o sistemas de armas. La ministra de Defensa, María Dolores de Cospedal, así lo declaró durante la Comisión de Defensa del Congreso el 20 de diciembre de 2016: «Las capacidades militares no se pueden improvisar y hace falta un planeamiento que garantice los medios necesarios y un compromiso presupuestario a largo plazo»[63].

Esfera política europea

La Unión Europea tiene un marcado origen geopolítico, pues uno de sus principales cometidos es que no se vuelvan a suceder los terribles acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial. Uno de los motivos de la reciente crisis en Europa ha sido precisamente la pérdida de esa identidad geopolítica, Europa además de entrar en una crisis económica, entró en una crisis existencial. Estas palabras han sido también recogidas en el prólogo de la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea* por Federica Mogherini, alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad: «Necesitamos una Europa más fuerte»[64].

---

[61] «Los programas o sistemas de armas que se les dará prioridad en el nuevo ciclo inversor de Defensa son: 1) Las nuevas fragatas *F-110*; 2) El vehículo blindado *8x8*; 3) Los helicópteros *NH-90* en su versión naval; 4) Un nuevo sistema de mando y control para el Ejército de Tierra; 5) Los aviones de reabastecimiento en vuelo *MRTT (Multi Role Tanker Transport)*; 6) Los nuevos aviones de entrenamiento; y 7) El plan de modernización de los helicópteros de transporte *Chinnook*» VILLAREJO, Esteban (2018). Los siete grandes proyectos del nuevo ciclo inversor de Defensa. *abcbogs.abc.es*, 8 de enero de 2018. Disponible en web: http://abcblogs.abc.es/tierra-mar-aire/public/post/ciclo-inversor-defensa-22960.asp/. [Consultado el 11 de febrero de 2018].

[62] MARSALL MUNTALÁ, Jordi (2014): «La necesidad de un horizonte de estabilidad para el presupuesto de Defensa». *Documento de Opinión 53/2014, ieee.es*. Madrid: ieee.es, 14 de mayo de 2014.

[63] GONZÁLEZ, Miguel (2016): Cospedal ofrece un pacto para blindar por ley el gasto de Defensa. *politica.elpais.com*, 21 de diciembre de 2016. Disponible en web: https://politica.elpais.com/politica/2016/12/20/actualidad/1482223417_603758.html. [Consultado el 11 de febrero de 2018].

[64] COMISIÓN EUROPEA, (2016): *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Bruselas: s.n., 2016.

El Tratado de Lisboa de 2007 sienta las bases para la «arquitectura de la Defensa de la Unión Europea», estableciendo como pilares base de esa arquitectura: la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la Agencia de Defensa Europea (EDA) y la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO)[65].

Desde el Tratado de Lisboa hasta nuestros días muchas han sido las acciones que el Consejo Europeo ha ido adoptando para construir una Europa más fuerte y una defensa europea estructurada. El hito prioritario fue la activación de la PCSD en el Consejo Europeo de diciembre de 2013, en ella se marcaron tres objetivos: aumentar la eficacia, visibilidad e impacto de la PCSD; mejorar el desarrollo de las capacidades de Defensa; y fortalecer el sector industrial europeo de la Defensa[66].

En estos dos últimos años la actividad de la Comisión Europea se ha incrementado vertiginosamente, numerosas han sido las iniciativas que se han activado o generado, de las que se destacan la activación de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y la Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD).

Mediante la PESCO, las naciones se comprometen a incrementar la eficacia de la defensa europea. Con ello, se pretende reducir el número de sistemas de armas europeos para lograr una mejor y más eficiente interoperabilidad, así como aumentar la competitividad estratégica en el ámbito de la Defensa.

Esta iniciativa supone de un compromiso y un esfuerzo considerable por parte de las naciones que no todas podrán seguir, para ello la Comisión Europea ha articulado mecanismos bajo el lema «Los que desean hacer más, hacen más»[67], es lo que se conoce como la «Europa de las dos velocidades».

Dos son los mecanismos en los que se apoya la PESCO para materializar los proyectos[68]. Por un lado, se encuentra la CARD, liderada por la EDA, que se encarga principalmente de desarrollar capacidades de Defensa y resolver las carencias identificadas. Y por el otro lado, la creación del Fondo Europeo de Defensa por parte del Plan de Acción de la Comisión Europea, que ofrece incentivos financieros para la investigación y desarrollo de nuevas capaci-

[65] GOBIERNO DE ESPAÑA, (2008): «Tratado de Lisboa en el proceso de construcción europea». *Boletín de Información.* [Ed.] MATÍA SACRISTÁN, Ángela. Madrid: Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones, 1 de abril de 2008. ISSN: 0211-4267.

[66] ESFAS, (2015): *Monografías 146. La Industria de Defensa en España tras los Consejos Europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015.* Madrid: Secretaría General Técnica. Ministerio de Defensa, noviembre de 2015. ISBN: 978-84-9091-119-8, pp. 31-32.

[67] COMISIÓN EUROPEA, (2017): *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*. Bruselas: Comisión Europea, 2017, p. 20.

[68] En la actualidad existen 17 proyectos bajo el paraguas de la PESCO, España lidera uno de ellos: *Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations*.

dades. Los proyectos de la PESCO podrán beneficiarse de estos incentivos financieros del Fondo Europeo de Defensa[69].

Aunque en los proyectos iniciales de la PESCO no estén incluidos los elementos necesarios para constituir el concepto *FCAS*, cabe esperar que estos sistemas de armas se incluyan en un horizonte no muy lejano, sobre todo teniendo en cuenta la ayuda financiera que ofrece la reciente creación del Fondo Europeo de Defensa.

Conclusiones

El concepto *FCAS* no es un mero programa de sustitución de un sistema de armas por otro. Se trata de una nueva manera de entender el combate aéreo, el *FCAS* es un «sistema de sistemas» constituyendo una única entidad funcional para el combate.

El *FCAS*, una vez esté constituido, participará en operaciones multidominio recibiendo *inputs*, desde todos los dominios existentes, de los diferentes sistemas de armas. En estas operaciones multidominio una estructura sólida de *C4ISTAR*, la conectividad entre todos los participantes y la interoperabilidad serán fundamentales.

La tecnología de baja observabilidad *(Low Observability)* y *Stealth* son primordiales para los nuevos escenarios caracterizados por las estrategias *A2/AD (Anti-Access Area Denial)*. Estas tecnologías, no son invencibles, pues lo que hacen es retrasar la distancia de detección por parte del enemigo. Sin embargo, donde para lo que sí han sido determinantes es para la exclusión de las plataformas de aviones de combate *legacy* en estos escenarios. Estas plataformas *legacy* tienen que ser evolucionadas si se quiere que sean utilizadas en estos escenarios. Su evolución vendrá marcada por mejoras de la capacidad aire-aire, pero fundamentalmente por su interconectividad con plataformas de 5ª generación o superiores.

El Ejército del Aire español después de analizar el informe realizado por el *ETAP* sobre las posibles soluciones para el concepto *FCAS*, ha llegado a la conclusión de que para el concepto *FCAS* español se necesitará una combinación de plataformas aéreas tripuladas y una plataforma aérea no tripulada *UCAV*. Las plataformas aéreas tripuladas serán la combinación del *Eurofighter Typhoon* (C.16) evolucionado y una nueva plataforma aérea tripulada de 5ª generación o superior. Además, el Ejército del Aire español ha incluido en el concepto *FCAS* el armamento y señuelos aéreos.

[69] RUIZ, Rosa (2017): «Avanzar en una Europa más fuerte y segura». *Revista Española de Defensa*, Núm. 345, Vol. Año 30, pp. 6-11. Madrid: Secretaría General Técnica. Ministerio de Defensa, diciembre de 2017.

La sustitución cercana del avión de combate *McDonnell Douglas EF-18 Hornet* del Ejército del Aire español tiene un papel relevante en todo este proceso de creación del concepto *FCAS* español. La flota de *EF-18 Hornet* empieza a disminuir paulatinamente a partir de 2020, poniendo en riesgo el número de aviones de caza que contempla el jefe del Estado Mayor de la Defensa en su Objetivo de Capacidades Militares. La sustitución del *EF-18 Hornet* podría realizarse por un sistema de armas de 5ª generación o superior para satisfacer así la primera fase del concepto *FCAS* español.

El futuro *UCAV* europeo que forme parte del concepto *FCAS* de las naciones, tomará como base las lecciones aprendidas de los desarrolladores tecnológicos *UCAV Taranis* y *nEUROn*, así como la experiencia en JISR del *Programa «Euromale 2025»*.

En la esfera política española, aunque está presente el concepto *FCAS*, todavía no es una prioridad, como ha quedado reflejado en la promulgación del último ciclo inversor de Defensa. Debido a la crisis acontecida en años anteriores, no se realizaron grandes inversiones en Defensa, con lo cual, actualmente tienen prioridad otros proyectos más urgentes a corto plazo.

Sin embargo, en la esfera política europea se están abriendo multitud de puertas que animan a las naciones a invertir en Defensa, como son el nuevo Fondo Europeo de la Defensa o la Cooperación Estructurada Permanente. Cierto es que, de los 17 proyectos iniciales de la PESCO no figura el desarrollo de un avión de combate de nueva generación, pero al igual que ocurre en España, eso no significa que en nuevos ciclos inversores se considere su prioridad.

«Not to have an adequate air force in the present state of the world is to compromise the foundations of national freedom and independence».

«No disponer de una adecuada fuerza aérea en el estado actual del mundo es comprometer los cimientos de la libertad e independencia nacional».

Winston Churchill

Capítulo quinto

Poder aéreo frente a Dáesh ¿Factor clave de la victoria? Misiones aéreas de la Operación «Inherent Resolve» en Iraq y Siria

Javier Banzo García

Resumen

El empleo de la aviación como arma de guerra ha tenido defensores y detractores desde sus primeras acciones a comienzos del siglo XX. Algunos teóricos han considerado a la aviación únicamente como un medio de apoyo mientras que otros consideraban a los aviones y pilotos capaces, por si solos, de ganar una contienda.

En este trabajo se realiza un estudio de los datos globales de la Operación «Inherent Resolve». Se han analizado los partes diarios oficiales de la operación que contienen los resúmenes de los resultados de los ataques aéreos de la coalición entre 2014 y 2017. Se han establecido las similitudes y diferencias existentes entre las misiones aéreas realizadas en Iraq y Siria, estudiando con más detalle la Operación «Tidal Wave II» y la batalla por la toma de Mosul (Iraq).

Se han utilizado técnicas de minería de datos, para poder tratar la información disponible, obteniéndose dos bases de datos que se han utilizado para realizar las gráficas y el análisis de esta publicación.

Palabras claves

Dáesh, *ISIS*, Mosul, CJOIR, Raqa, *Inherent Resolve*, poder aéreo, *Tidal Wave II*, Iraq, Siria, IED, coalición, minería de datos, *big data, phyton, script*.

Air power versus Dáesh. Key Factor in victory? Air missions of the Operation «Inherent Resolve» in Iraq and Syria

Abstract

Since its first misions at the beginning of the twentieth century, the use of aviation in war has had supporters and opponents. Some thinkers have considered aviation only as a way of support while others considered aircraft and pilots capable of winning a strife alone.

This paper performs a study of the global data of the operation «Inherent Resolve». The official daily war reports of the operation which contain summaries of the results of the coalition air strikes between 2014 and 2017, have been analyzed. The similarities and differences among the aerial missions carried out in Iraq and Syria have been established, with a more detailed study of the operation «Tidal Wave II» and the battle for Mosul (Iraq).

Data mining techniques have been used, in order to be able to deal with all the available information, obtaining two databases that have been used to make the graphs and the analysis of this paper.

Key words

Dáesh, ISIS, Mosul, CJOIR, Raqah, Inherent Resolve, air power, Tidal Wave II, Irak, Siria, IED, Coalition, data mining, big data, phyton, script.

Consideraciones metodológicas

> «No es posible ninguna operación, terrestre o marítima, sin adquirir antes el dominio del aire sobre la zona de operaciones».
>
> *Alexander Severski, 1943.*

Introducción

Desde hace ya muchos años, los Gobiernos occidentales están cada vez más preocupados por los daños colaterales que se producen en los conflictos. Uno de los motivos para que una campaña militar fracase puede ser el elevado número de bajas propias o de civiles y la razón de este cambio de mentalidad radica, según algunos autores como Robert Cooper, en que las sociedades occidentales actuales rechazan cualquier tipo de conflicto bélico, máxime si supone la pérdida de muchas vidas (Cooper, 1996). Este cambio de forma de pensar afecta también a la manera en que los ejércitos afrontan los conflictos, utilizando cada vez medios más precisos para evitar daños innecesarios. En tan solo 10 años, entre la guerra de Iraq de 1991 y la Operación «Libertad Duradera» de 2001, se pasó de utilizar un 8 % de munición guiada a un 57 % (Jordán, 2016: 10).

En este contexto se producen los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la respuesta militar norteamericana es invadir Afganistán para derrocar al régimen Talibán. Las acciones militares se basan, en un primer momento, en una combinación de fuerzas especiales, milicias del propio país afgano y aviación (Jordán, 2016: 30). Se consigue una victoria rápida y contundente debida, en gran medida, al empleo del poder aéreo, considerándose por algunos teóricos[1] una nueva y revolucionaria forma de hacer la guerra que denominan «el modelo afgano».

En los últimos años ha aparecido un actor en la escena del terrorismo internacional que sorprende por sus acciones, de una crueldad manifiesta, y por sus capacidades militares, al haber llegado a controlar un gran territorio en Siria e Iraq, nos referimos a Dáesh. Esta organización se ha convertido en algo más que un grupo terrorista violento ya que ha llegado a poseer, durante un periodo considerable de tiempo, aquellos tres elementos básicos que son propios de los Estados: «poder, territorio y población» (Porrúa, 1954: 146).

El líder de Dáesh, Abu Bakr al Baghdadi, proclama el califato el 29 de junio de 2014 demostrando su intención de construir un auténtico Estado (Luizard, 2015). Establece la capital en Raqa, una de las principales ciudades de Si-

[1] ANDRÉS, Richard; WILLS, Craig; y GRIFFITH JR., Thomas E.: acuñaron el término de «modelo afgano» en 2005.

ria, teniendo influencia militar en, al menos, setenta y seis ciudades de Siria e Iraq[2]. Llega a ocupar una extensión de territorio, entre ambos países, de más de 300.000 Km^2, controlando una población de cerca de ocho millones de personas de confesión mayoritaria sunita (Ariel, 2016). En esta amplia región, mediante la fuerza, el convencimiento, la coacción y acciones de extrema violencia, Dáesh consigue implantar sus principios y doctrina.

La rápida expansión de Dáesh en Iraq durante el año 2014 solo es frenada por el apoyo internacional que recibe este país, en un primer momento, únicamente de Estados Unidos (EE. UU.)[3]. Con la intervención de más naciones, el Departamento de Defensa (DoD) de EE. UU., el 17 de octubre de 2014, establece la Operación «Inherent Resolve», para coordinar las acciones aéreas de ataque sobre objetivos pertenecientes a Dáesh, en Iraq y Siria, mediante una fuerza internacional conjunta (CJTF-OIR, 2014).

Es precisamente en la lucha contra Dáesh donde el modelo afgano ha demostrado su efectividad. Una de las características de este modelo es la rapidez en derrotar al enemigo y aunque la guerra desarrollada contra Dáesh no se puede considerar breve, su derrota demuestra el éxito en el empleo conjunto del poder aéreo, las milicias indígenas, ejércitos locales y las fuerzas de operaciones especiales de la coalición.

Objetivos del estudio

En este trabajo se pretende valorar el empleo del poder aéreo frente a Dáesh en las misiones de la Operación «Inherent Resolve» para determinar si estas misiones han supuesto un factor clave en la victoria sobre la organización terrorista.

Se va a realizar un análisis de los datos globales de la Operación «Inherent Resolve» con un estudio cuantitativo y cualitativo de los objetivos atacados en Siria e Iraq. Asimismo, se establecerán las similitudes y diferencias que se observen en las misiones aéreas realizadas en ambos países, estudiando con más detalle la Operación «Tidal Wave II».

Se abordará, en último lugar, cómo se realizó la toma de uno de los grandes núcleos de población que tenía en su poder Dáesh, la ciudad de Mosul. La intención es comparar la evolución del empleo del poder aéreo los meses previos a la batalla por la toma de la ciudad y durante la misma.

---

[2] El autor, a través del estudio y análisis de los partes de la Operación «Inherent Resolve» ha comprobado que se han realizado ataques en treinta y cuatro ciudades de Siria y cuarenta y dos de Iraq entre octubre de 2014 y diciembre de 2017, ciudades donde había presencia militar de Dáesh.

[3] EE. UU. comienza las operaciones aéreas antes de la creación de la Operación «Inherent Resolve», iniciando en solitario los ataques sobre Dáesh y evitando que continuara su avance por Iraq.

Objetivo general

Valorar la cantidad de misiones realizadas y los objetivos atacados en Iraq y Siria por la Operación «Inherent Resolve», mediante el uso de gráficas, realizando un estudio comparativo de la evolución de los ataques y los efectos obtenidos.

Objetivos específicos

La Operación «Inherent Resolve» ponía a disposición pública diariamente las misiones aéreas realizadas contra Dáesh. Estos partes, se van a utilizar como base para realizar los estudios sobre el empleo del poder aéreo. Se realizarán las siguientes acciones:

- Almacenar los partes diarios oficiales desde el inicio de la Operación «Inherent Resolve» hasta la derrota militar de Dáesh.
- Realizar dos bases de datos[4] para tratar la información que reflejan los partes diarios oficiales de la Operación «Inherent Resolve». La primera, más sencilla, incluirá la fecha, el país, la ciudad y el número de ataques aéreos realizados. La segunda contendrá la fecha, el país, la ciudad, el número de objetivos atacados, la descripción del blanco y su resultado.
- Analizar los datos obtenidos de las bases de datos. Se utilizarán criterios cuantitativos y cualitativos, trasladando a tablas y gráficos los valores obtenidos.
- Analizar si existen diferencias en la evolución del empleo del poder aéreo antes y durante la toma de una ciudad.

Delimitación del objeto de estudio

Acotación temática-conceptual

Este estudio se enmarca en el ámbito de un conflicto asimétrico internacional, donde se mezclan actores internacionales[5], estatales (Siria e Iraq) y no estatales[6]. El área de conocimiento que se va a estudiar se encuadra dentro de la polemología. Se estudiará la utilización del poder aéreo en un conflicto recientemente terminado para determinar cuáles han sido los efectos que ha tenido su uso en el mismo.

---

[4] Por el tipo de información que tienen los partes, es necesario realizar dos bases de datos diferentes para el estudio, ya que una única base de datos no puede recoger toda la información.

[5] La coalición para derrotar a Dáesh está formada por setenta y un países y cuatro organizaciones (Liga Árabe, Interpol, OTAN y la Unión Europea).

[6] Docenas de milicias armadas han proliferado en Iraq y Siria para enfrentarse a Dáesh. Destacamos las tropas Peshmerga (kurdos) por su influencia en la guerra contra Dáesh.

Acotación espacial

Se van a analizar los datos globales de la Operación «Inherent Resolve», que incluyen misiones aéreas realizadas en Siria y en Iraq. Se observarán los efectos concretos en cada país y los globales, centrando posteriormente el estudio en determinadas acciones[7]. El análisis está englobado en un ámbito microinternacional-regional. El territorio controlado por Dáesh, donde se realizaron las acciones aéreas, abarcó una superficie entre Siria e Iraq del tamaño de Italia (Ariel, 2016: 7)

Acotación temporal

Aunque la Operación «Inherent Resolve» fue formalizada el 17 de octubre de 2014, se habían realizado operaciones militares con anterioridad. El primer parte oficial de acciones, sin clasificar, del que se tiene constancia es del 1 de octubre de 2014 (Departament of Defense, 2014) donde se hace un resumen de las misiones realizadas hasta entonces[8]. Por ese motivo, se toma como fecha de inicio de los estudios el 1 de octubre de 2014.

El Gobierno de Iraq anuncia la liberación de Iraq (9 de diciembre de 2017), hecho que se recoge en la página oficial de la Operación «Inherent Resolve» mediante un comunicado de felicitación el 10 de diciembre de 2017 (Funk II, 2017). Las misiones de la operación continúan, pero Dáesh ya no es un actor estatal, por lo que no se considera útil ampliar temporalmente el estudio y se ha elegido el 10 de diciembre de 2017 como fecha final del estudio para la recogida y el análisis de datos.

Limitaciones del estudio

La primera limitación del presente trabajo era temporal, debido a que se pretendía obtener y analizar un gran volumen de datos que no estaban estructurados previamente. La tarea de compilación y tratado de datos no supuso finalmente una limitación al estudio al conseguir paliarse con la creación, con la ayuda de una herramienta informática, de las dos bases de datos ya mencionadas en el apartado de objetivos específicos que han tenido que ser depuradas en sucesivas iteraciones. Gracias a las bases de datos se ha podido analizar la información, automatizando procesos de búsqueda que de manera manual difícilmente se hubiera podido realizar.

---

[7] Operación «Tidal Wave II» y la batalla por la recuperación de la ciudad iraquí de Mosul.

[8] La información que facilita es de misiones realizadas hasta el 1 de octubre de 2014 (1.700 salidas contra 322 objetivos) pero no están detallados los objetivos atacados ni la localización de los mismos (ciudades), por lo que no se puede tener en cuenta esta información para el presente estudio.

Solo se tienen datos oficiales de las acciones realizadas por la Operación «Inherent Resolve» en Iraq y Siria. De estos dos países, los datos obtenidos sobre Iraq son más completos que los obtenidos sobre Siria ya que, en este último territorio, se han producido una serie de acciones aéreas contra Dáesh por parte de la aviación siria y rusa que no pueden ser analizadas de forma exhaustiva en este estudio al carecer de información accesible, estructurada y fiable de ellas.

Preguntas de investigación y planteamiento de hipótesis de trabajo

Este trabajo de investigación va a analizar cómo se ha utilizado el poder aéreo y cuál ha sido su contribución en la derrota militar de Dáesh. Las preguntas de investigación que se van a tratar de responder son las siguientes:

- ¿Ha sido equivalente el esfuerzo, en términos de ataques aéreos, realizado en Iraq y en Siria? ¿Cómo han evolucionado los ataques aéreos en ambos países entre 2014 y 2017?
- ¿Ha habido un esfuerzo creciente en el empleo de medios aéreos en el teatro? ¿Y por países?
- ¿Cuál es la evolución de los ataques aéreos en las principales ciudades de Iraq y Siria? ¿Se han concentrado en bastiones concretos? ¿Cuál ha sido la efectividad de los ataques aéreos?
- ¿Las misiones aéreas de la Operación «Inherent Resolve», realizadas en Iraq y Siria, han sido el factor clave de la victoria sobre Dáesh?
- ¿Existe un patrón común de objetivos en Siria e Iraq que guarde relación proporcional con el número de ataques realizados en cada país?
- La movilidad y las armas no convencionales fueron claves en la expansión inicial de Dáesh ¿Se ha atacado de manera sistemática estas fuentes de poder en Siria e Iraq? ¿Y su logística y capacidad para conformar unidades?
- Una de las fuentes económicas de Dáesh fue el petróleo ¿Se atacaron desde el comienzo de la Operación «Inherent Resolve» las instalaciones relacionadas con el petróleo? ¿Hay diferencias en la forma en que se han atacado estas instalaciones en Iraq y Siria?

La hipótesis principal de trabajo planteada, que será refutada o verificada a lo largo de este estudio, para responder a las preguntas de investigación, va a ser la siguiente:

- La causa originaria de la derrota de Dáesh reside en el hecho de que la coalición internacional, a través de las misiones de la Operación «Inherent Resolve», realizó acciones aéreas en Iraq y Siria en apoyo a las milicias y el Ejército de Iraq, mientras que Dáesh no disponía de esta capacidad, ni de medios suficientes para contrarrestar esas acciones.

Asimismo, se han establecido una serie de hipótesis secundarias que ayudarán a lo largo de la investigación a verificar o refutar la principal. Son las siguientes:

- La Operación «Inherent Resolve» ha atacado, mediante el poder aéreo, a Dáesh de una manera análoga en esfuerzo, cantidad y tipología de objetivos en Iraq y Siria.
- Después de un rápido despliegue de medios aéreos, que realizaron en 2014 una intensa campaña en Iraq para evitar el colapso de su Gobierno frente al avance de Dáesh, las misiones aéreas se estabilizaron decreciendo una vez alcanzada la derrota del califato.
- Las misiones aéreas han sido esenciales para establecer las condiciones previas necesarias para realizar las operaciones de liberación de las ciudades ocupadas por Dáesh.
- Las misiones de ataque se concentraron en mayor medida en las ciudades en las que Dáesh estableció su capital y sus centros de poder, Mosul y Raqa.
- El poder aéreo es útil en conflictos asimétricos y para atacar a armas no convencionales. Es eficaz destruyendo el arma en sí y a los centros de producción, almacenamiento y distribución contribuyendo a su eliminación efectiva del teatro de operaciones.
- La Operación «Inherent Resolve» atacó de manera continuada las fuentes de poder económico, la logística y los medios de conformación de las unidades de combate de Dáesh de manera análoga en Iraq y Siria.

Metodología

Tipo y método de investigación

Se han utilizado técnicas analíticas para investigar si existen relaciones de causalidad entre el poder aéreo y la derrota de Dáesh, realizando un estudio cuantitativo y cualitativo de los objetivos atacados durante la Operación «Inherent Resolve».

Variables

Con los datos que aportan los partes de las misiones de la Operación «Inherent Resolve» se van a hacer series temporales. Son variables de flujo que permitirán estudiar los sucesos contemplándolos de un modo dinámico. De esta manera se podrá conocer la evolución de la variable «ataques aéreos», cuyos valores cambiarn con el transcurso del tiempo. «Ello convierte al tiempo en la variable independiente» (Calduch, 2014: 110-111), mientras que las variables dependientes se obtendrán de categorizar los ataques aéreos que se han realizado sobre Dáesh en el periodo temporal que dura la Operación «Inherent Resolve». Se han encontrado más de doscientas variables dependientes (tipos distintos de objetivos) agrupando para su estudio y análisis los más importantes en las siguientes categorías: objetivos más atacados, armas no convencionales, objetivos de conformación, objetivos logísticos y objetivos relacionados con instalaciones petrolíferas.

La categorización de los ataques aéreos se ha realizado según criterios temporales (fecha de la misión), espaciales (país y ciudad donde se produjo), de resultado (efecto que produjo el ataque) y de cantidad (número de acciones en el mismo lugar y momento sobre un objetivo concreto).

Caso de estudio

Se pretende demostrar que la evolución en el empleo del poder aéreo ha sido el factor esencial en las batallas por la recuperación de las distintas ciudades de Iraq y Siria, sin el que difícilmente se hubiera conseguido la victoria sobre Dáesh.

Debido al gran número de ciudades sobre las que se han realizado ataques aéreos durante la guerra contra Dáesh[9], para elegir la más representativa se han utilizado dos criterios:

1. Cuantitativo. Se va a estudiar en profundidad aquella ciudad en la que se ha invertido un mayor esfuerzo, entendido como un número mayor de misiones.
2. Gráfico. El objetivo es realizar gráficos con la evolución temporal de las acciones aéreas, marcando hitos temporales concretos (fases).

Mosul es la ciudad de Iraq elegida para realizar el estudio, al cumplir con ambos criterios[10]. Se descarta la ciudad siria de Raqa, pese haber recibido un mayor número de ataques, al no poder desglosar el número de misiones y efectos que han producido las misiones realizadas por las fuerzas de la Federación Rusa y el Gobierno de Siria.

Fuentes y técnicas de recogida de información

Las fuentes directas o primarias para este estudio la forman los partes diarios publicados de los resultados preliminares de las misiones de ataque de la Operación «Inherent Resolve»[11]. Se han obtenido de dos fuentes oficiales:

– La mayoría de los partes de los ataques, entre los años 2015 y 2017, se han podido descargar de la página web oficial de la Operación «Inherent Resolve» (*Operation «Inherent Resolve»*, 2016).
– Los meses iniciales de la operación no se encontraban en la citada web. Después de consultar diversas fuentes oficiales de páginas del Gobierno de EE. UU. se encontró un repositorio en el DoD donde se pudieron consul-

[9] El autor ha recopilado partes de ataques en 76 ciudades diferentes (34 en Siria y 42 en Iraq).

[10] En Mosul se han realizado casi un 25 % de los ataques de toda la operación en Iraq (3.236 ataques aéreos en el periodo estudiado). Fuente propia. Y se tienen mapas con las fases de la campaña.

[11] En los partes se da una valoración preliminar de los resultados de los ataques: «Strike assessments are based on initial reports».

tar y descargar los partes de la Operación «Inherent Resolve»[12] de 2014 (Departament of Defense, 2015).

Para el proceso de extracción y visualización de los datos, se ha estructurado el trabajo en las siguientes fases:

- Extracción de datos a partir de los partes no confidenciales de la Operación «Inherent Resolve»: para obtener los datos de los partes se ha desarrollado un *script ad-hoc* programado en *Python*. Para el escaneo de los partes se ha hecho uso de la biblioteca *PDF Miner*. Los archivos generados en este proceso se han almacenado en formato CSV[13].
- Limpieza de datos: los datos extraídos han sido sometidos a un proceso de auditoría, siguiendo criterios de validez, exactitud, completitud, consistencia y uniformidad. Se han realizado sucesivas iteraciones[14] para refinar el proceso. Se contaba con una base de datos previa realizada de manera manual de elaboración propia, de los ataques a las ciudades de Iraq, que ha servido para comprobar el grado de exactitud del proceso automatizado. Se han podido comparar los datos obtenidos de la misma fuente con dos procesos distintos obteniendo resultados adecuados y suficientes para poder extrapolar la herramienta informática al estudio de los ataques en Siria y los efectos de los mismos en Siria e Iraq[15].
- Categorización de los datos: una vez que la calidad de los datos ha quedado debidamente garantizada, se ha procedido a categorizar los objetivos de acuerdo a su naturaleza.
- Visualización: se ha utilizado la herramienta *MS Excel* para la visualización de la información y análisis, utilizando tablas y gráficas dinámicas para obtener los valores necesarios para el análisis de los datos y realizar las gráficas del presente estudio.

Poder aéreo frente a Dáesh. Datos globales

> «La afluencia de suministros resulta esencial y sin ella un ejército queda inmovilizado e inútil para la acción».
>
> *Mariscal Erwin Rommel (Memorias, 1954).*

[12] Del primer mes de la operación no hay datos diarios sin clasificación de seguridad. Se ha obtenido una relación únicamente cuantitativa global de este periodo (Departament of Defense, 2014). Dicha información se empleará para completar los valores globales de las misiones y ataques realizados sobre Siria e Iraq.

[13] Se ha contado con la colaboración de un ingeniero informático, don Juan Pablo Forcén Montañés, experto en *big data* que ha programado el *script* utilizado para la creación de las bases de datos y ha guiado al autor en el proceso de limpieza de los datos.

[14] Se han realizado tres iteraciones. En cada una de ellas se han analizado los datos para detectar errores de distinto calado con el fin de depurar la herramienta de lectura de los datos.

[15] El porcentaje de exactitud obtenido al comparar la información de la tabla creada por el autor manualmente y la realizada mediante la herramienta informática, sobre los ataques en Iraq, ha sido superior al 99 %.

Empleo del poder aéreo

La Administración de EE. UU. no tenía, en un primer momento, intención de volver a mandar tropas e intervenir militarmente en Iraq, después de haber retirado sus tropas en diciembre de 2011 (*BBC*, 2014), pero las rápidas y contundentes victorias de Dáesh ante las ISF[16] hacen que EE. UU. se replantee su postura y fuerzan la intervención militar. EE. UU. tiene que pasar a la acción pero elige utilizar el «modelo afgano» para frenar a las fuerzas de Dáesh.

El 8 de agosto de 2014 comienzan los ataques aéreos contra Dáesh en Iraq, por parte de las fuerzas aéreas de EE. UU., extendiéndose las operaciones a Siria hacia finales de septiembre de ese año (Mills, 2017: 4). Las acciones militares en Iraq se realizan bajo petición de ayuda del Gobierno de Iraq lo que le confiere a la Operación «Inherent Resolve» una base legal que legitima la realización de misiones aéreas de ataque en suelo iraquí. Las acciones en Siria no se ejecutan con la autorización del Gobierno de al-Asad. Tampoco existe en 2014 ninguna resolución específica del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) para estas acciones[17], careciendo de legitimidad legal. Se justifican las acciones militares contra Dáesh en Siria basándose en el concepto de la autodefensa de Iraq y de las naciones que le están ayudando (Mills, 2017: 4).

Los informes preliminares de las misiones realizadas por la Operación «Inherent Resolve» sobre Iraq y Siria[18], a partir del 1 de octubre de 2014, se ponen a disposición pública con unos días de retraso respecto a las misiones realizadas. En estos partes figuran las acciones aéreas diarias y se aporta información de todos los objetivos alcanzados en una zona concreta, normalmente una ciudad, junto con los efectos que han tenido los ataques aéreos sobre los objetivos.

El término *ataque aéreo* utilizado es el que emplea la coalición en sus partes: una o más acciones cinéticas que suceden en la misma zona y que produce un efecto en la misma. Un solo avión lanzando una única bomba contra un único objetivo de Dáesh es un ataque, pero múltiples aviones lanzando docenas de bombas contra un grupo de edificios, vehículos y sistemas de armas es también un ataque (CJTF-OIR, 2017).

---

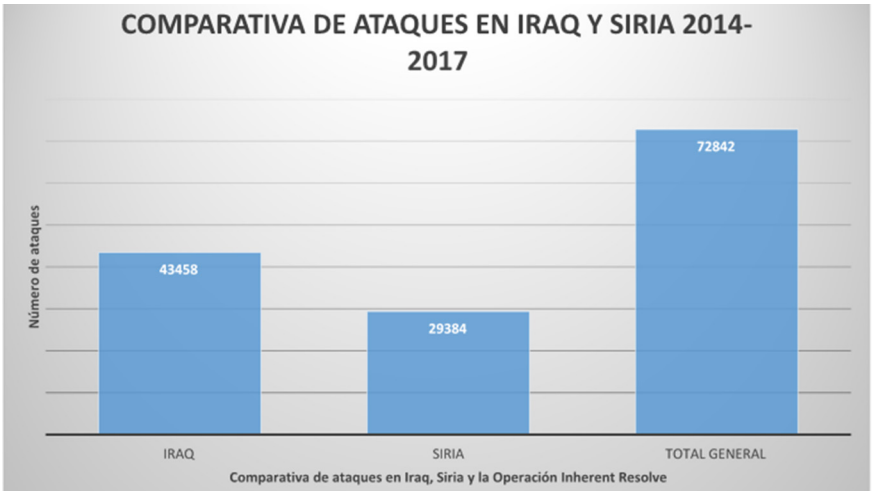
16 Dáesh toma Mosul el 10 de junio de 2014 y diez días después la ciudad de Tikrit cae en sus manos.

17 Las Resoluciones de Naciones Unidas 2161 y 2170 de junio y agosto de 2014 respectivamente condenaban la actuación de Dáesh pero no contemplaban ningún tipo de intervención armada.

18 El 1 de octubre de 2014 la Operación «Inherent Resolve» había realizado más de 1.700 salidas de ataque en apoyo de operaciones militares atacando a objetivos de Dáesh. Estas misiones, repartidas entre Iraq y Siria, habían utilizado más de 800 municiones de distinto calibre para batir a 322 objetivos (US Central Command, 2014).

Para extraer toda la información disponible de los partes de la Operación «Inherent Resolve» se han creado dos bases de datos[19] *ad hoc* para este trabajo de investigación. Se han utilizado tablas dinámicas como herramienta para el filtrado de los datos y representación gráfica de la información. Los resultados numéricos y gráficos obtenidos se plasman a continuación:

- Se han realizado ataques aéreos contra objetivos de Dáesh en un total de setenta y seis ciudades[20] de Siria e Iraq (treinta y cuatro en Siria y cuarenta y dos en Iraq).
- En las gráficas 1 y 2 se aprecia que a lo largo de la Operación «Inherent Resolve» se han realizado más de 27.000 misiones de ataque en la que se han alcanzado a más de 72.842 objetivos[21] repartidos de la siguiente

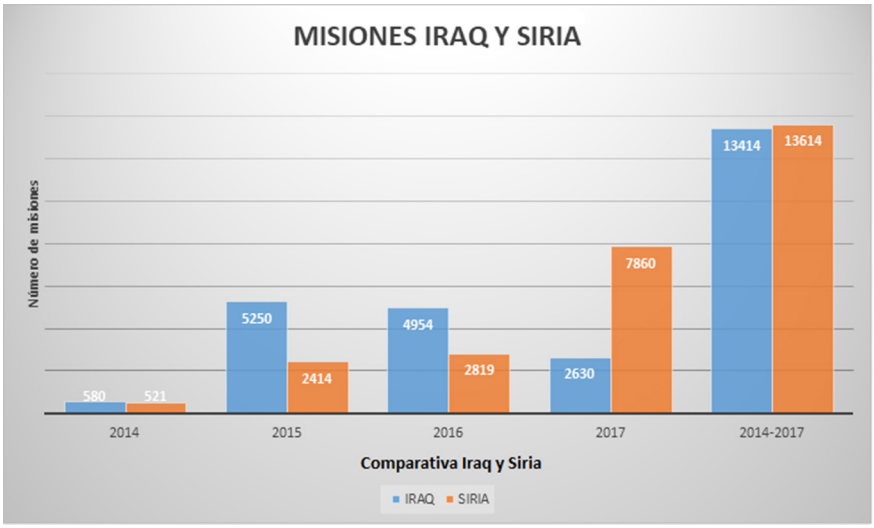


Gráfica 1: Objetivos atacados por la coalición en la Operación «Inherent Resolve», en Iraq y Siria, durante 2014-2017. Elaboración propia.

[19] Se han realizado dos bases de datos distintas para el estudio de todos los partes de la Operación «Inherent Resolve» puestos a disposición pública entre el 1 de octubre de 2014 y el 10 de diciembre de 2017. La primera base de datos recoge todos los ataques aéreos que figuran en los citados partes relacionándolos con las fechas y las ciudades en las que se han producido. La información que puede darnos esta base de datos es incompleta ya que no sabemos la cantidad de aviones y de armamento utilizado en cada ataque aéreo. Por ese motivo, se ha realizado la segunda base de datos que recoge los efectos de los ataques aéreos. Esta información es mucho más valiosa ya que, a pesar de no saber el número de salidas o de armamento lanzado, nos facilita el objetivo atacado y el resultado obtenido.

[20] Cuando en los partes se nombra a una ciudad, el ataque aéreo se ha podido producir dentro de la misma o en las zonas próximas. Consultar gráficas 8 y 9 donde se pueden ver las ciudades atacadas.

[21] En el parte de 1 de octubre de 2014 dan el dato de haber realizado previamente 300 ataques en Iraq y Siria sin saber el autor cual es la proporción de los mismos ni los objetivos atacados. No se considera un valor reseñable al no llegar al 1 % del total de los ataques reportados.



Gráfica 2: Número de misiones realizadas por la coalición, en Iraq y Siria, durante el periodo 2014-2017
Elaboración propia

manera: en el global de la campaña aérea prácticamente se han realizado el mismo número de misiones en Iraq y en Siria[22] pero los objetivos atacados han sido numéricamente superiores en Iraq[23] (un 60 % de los objetivos atacados durante la Operación «Inherent Resolve»).

– EE. UU. es el país que ha realizado el mayor esfuerzo militar de todos los países que forman la coalición contra Dáesh. Cerca del 68 % de las misiones sobre Iraq y el 95 % de las misiones sobre Siria las han realizado aviones americanos (Mills, 2017: 4).
– Las gráficas 3 y 4 nos muestran la elevada efectividad de los ataques[24]. La explicación de esta alta eficacia puede ser debida[25] al armamento de precisión utilizado en los ataques y a los equipos de guiado terminal de armamento que han estado presentes en el terreno durante la

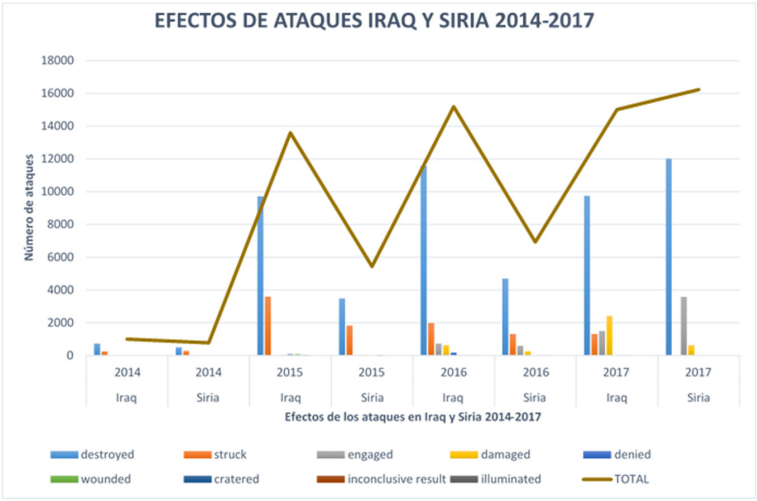
[22] 13.414 En Iraq y 13.614 en Siria o lo que es lo mismo un 49,63 % de las salidas de ataque, se ha realizado sobre Iraq, mientras que un 50,37 % se ha realizado sobre Siria. Fuente propia.

[23] Se han producido 43.458 ataques en Iraq y 29.384 en Siria.

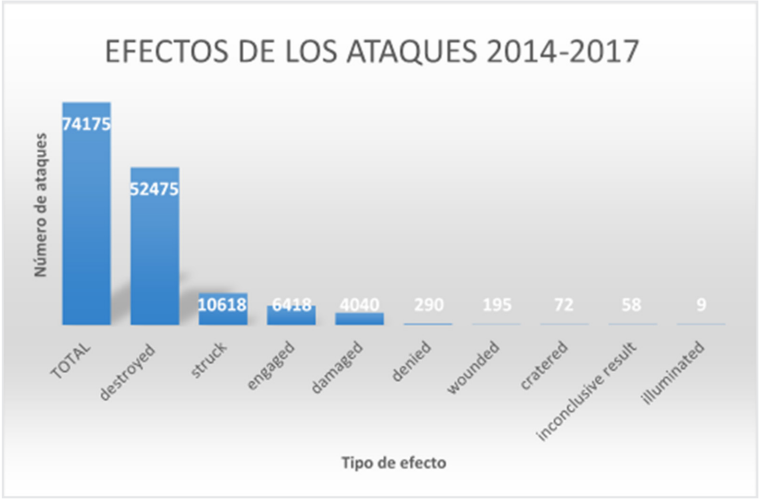
[24] Los partes de la Operación «Inherent Resolve» hacen una valoración inicial de los resultados de los ataques aéreos que posteriormente, mediante otras fuentes o futuras misiones, serán corroborados. En esta valoración encontramos nueve posibles resultados: *destroy, struck, engaged, damaged, denied, wounded, cratered, inconclusive result e illuminated*.

[25] No se pone en duda la profesionalidad de los pilotos en sus valoraciones iniciales sobre los resultados de los ataques si bien es cierto que no se ha podido encontrar fuentes sin clasificar para corroborar o desmentir estos datos preliminares. Los objetivos fueron destruidos en un 70 % de las acciones, elevándose al 90 % si le sumamos los objetivos dañados o alcanzados.

campaña[26]. También ha influido la ausencia de oposición aérea por parte de Dáesh y la supremacía aérea disfrutada durante toda la campaña.



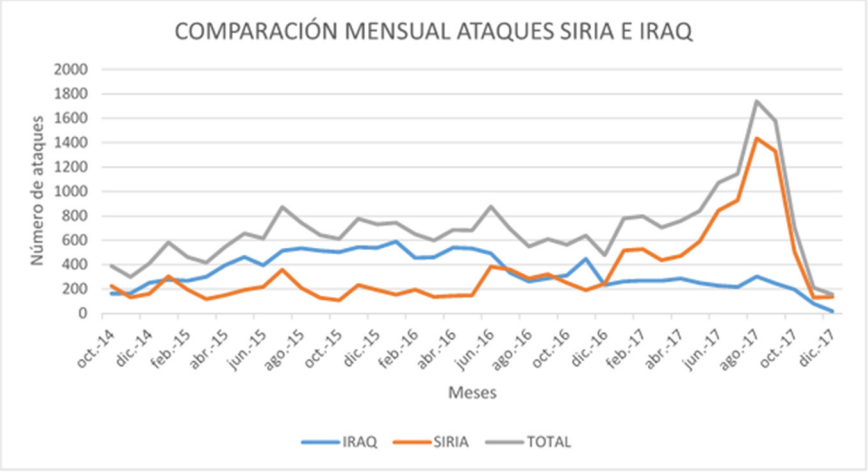
Gráfica 3: Resultados anuales de los ataques de las misiones realizadas por la coalición, en Iraq y Siria, durante el periodo 2014-2017
Elaboración propia



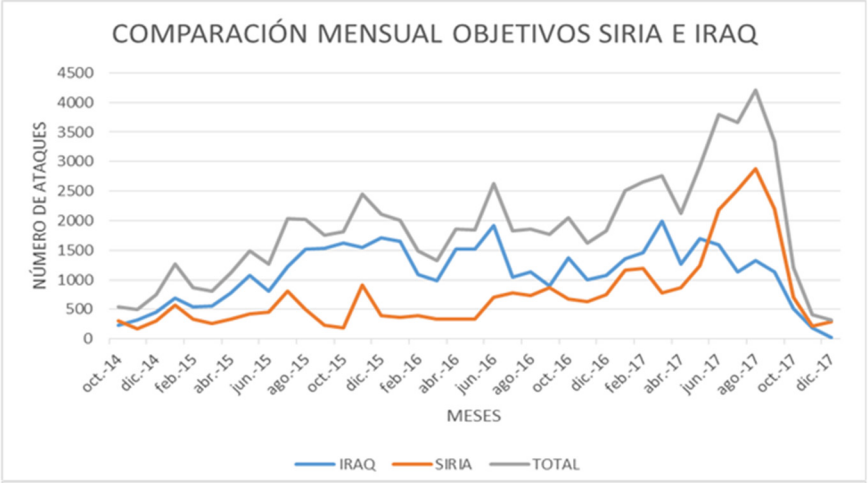
Gráfica 4: Resultados globales de los ataques de las misiones realizadas por la coalición, en Iraq y Siria, durante el periodo 2014-2017
Elaboración propia

[26] Equipos de operaciones especiales unidos a las milicias o Ejército iraquí para realizar misiones de *Close Air Support (CAS)* y de guiado terminal de armamento necesarios para evitar fratricidio en ambiente en el que seguramente se produzcan *TIC* (*Troops in Contact*).

– Gráficamente se puede comprobar que no hay diferencias significativas en la efectividad de las operaciones entre Siria e Iraq (gráfica 4), de lo que se deduce que los equipos de operaciones especiales para el guiado terminal de armamento también se encontraban en Siria. El empleo de armamento de precisión guiado junto con la utilización de los citados equipos de operaciónes especiales explican que, durante toda la campaña, los resultados de los bombardeos son mayoritariamente positivos, consiguiendose destruir o alcanzar el objetivo atacado. Esta teoría se ve reforzada por el escaso volumen de acciones que no consiguen un resultado concluyente después del ataque.



Gráfica 5: Comparación mensual de las misiones de ataque en Iraq y Siria
Elaboración propia



Gráfica 6: Comparación mensual de los objetivos batidos en Iraq y Siria
Elaboración propia

– Durante el 2017 se produce un importante incremento de las acciones en Siria aumentando significativamente los objetivos destruidos (gráficas 3 y 5). Este hecho se debe al aumento del esfuerzo militar sobre la ciudad de Raqa durante el 2017 para favorecer su conquista por parte de las fuerzas terrestres.

– En la gráfica 6 se observa que hay una cierta correlación entre misiones y objetivos atacados sin ser exacta. Si nos atenemos únicamente a las misiones puede parecer que la presión sobre Dáesh es menor en Iraq que en Siria a partir de diciembre de 2016, pero si observamos la cantidad de objetivos atacados vemos que el esfuerzo no se traslada a Siria hasta junio de 2017. Los objetivos de Siria están más alejados de las bases desde donde opera la coalición, esto hace que, aunque se produce un mayor esfuerzo en misiones, debido a la menor cantidad de armamento que pueden llevar los aviones u otros condicionantes, el número de objetivos atacados finalmente no sea tan grande como se podría esperar.

El esfuerzo principal durante los dos primeros años se centró en Iraq y una vez controlada la situación en este país se pudo realizar una mayor concentración de medios en Siria, coincidiendo con el inicio de la Operación «Tidal Wave II»[27] y el sitio de Raqa.

– En la evolución mensual de las misiones y objetivos (gráficas 5 y 6) se puede apreciar que, a partir de octubre de 2016, se produce un aumento paulatino del esfuerzo aéreo sobre Siria. La media mensual de misiones a lo largo de la campaña es elevada pero no es constante[28]. Entre enero y octubre de 2017 se produce el máximo esfuerzo de la campaña con una media de 1.012 salidas al mes, alcanzándose valores medios en Siria de 759 misiones[29]. El máximo mensual se logra en agosto de 2017 con 1.740 misiones, realizandose en Siria 1.437 y atacandose 2.873 objetivos.

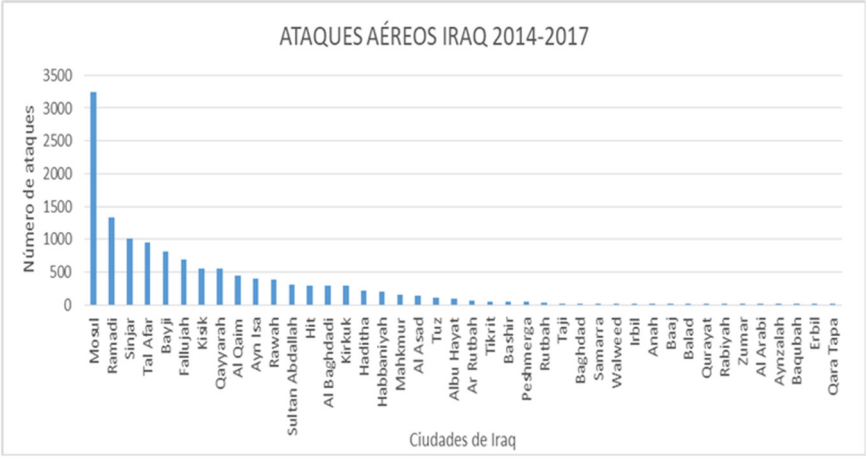
El siguiente escalón de estudio es concretar geográficamente las misiones realizadas durante la operación. En las figuras 7 y 8 se puede ver la concentración geográfica de los ataques realizados en Iraq y en Siria en toda la campaña sacando las siguientes conclusiones:

– Las ciudades sobre las que se han hecho más vuelos de ataque durante el conflicto han sido Raqa, con 6.128 salidas (22,67 % del total), y Mosul con 3.236 (11,67 % del total). La importancia para Dáesh de estos dos en-

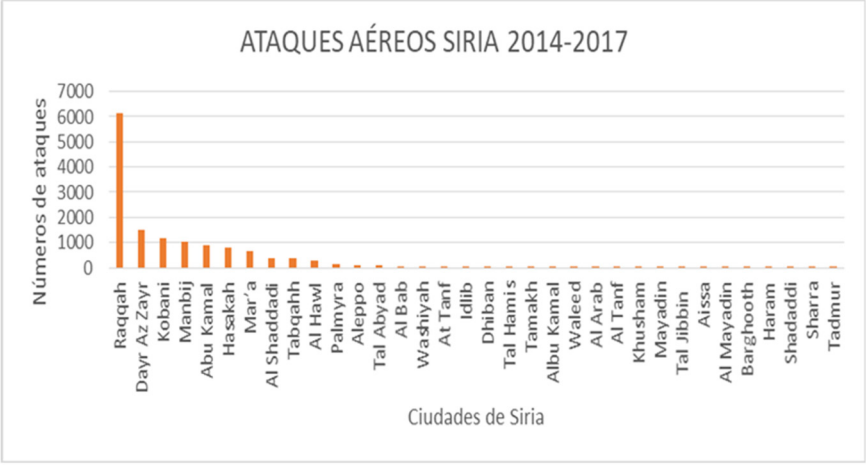
[27] La Operación «Tidal Wave II» se trata más adelante en profundidad.

[28] 693 Salidas mensuales en todo el teatro de las que 344 se producen en Iraq y 349 en Siria. Fuente propia.

[29] Hay que resaltar que por la definición que hace la coalición, de salidas, estas pueden comprender varios aviones, con lo que la magnitud del esfuerzo es impresionante.



Gráfica 7: Misiones realizadas por la Operación «Inherent Resolve» en Iraq
Elaboración propia



Gráfica 8: Misiones realizadas por la Operación «Inherent Resolve» en Siria
Elaboración propia

claves, en los que se libraron duras batallas para su recuperación, se ve reflejado en estas cifras que demuestran la importancia que han tenido en el conflicto.

– Mosul se recupera el 21 de mayo de 2017 siendo hasta ese momento el enclave más atacado de la contienda. En los meses siguientes se centran los esfuerzos de la coalición contra Dáesh en la recuperación de Raqa y se produce un crecimiento muy elevado de las misiones de ataque[30].

[30] Desde el 22 de mayo de 2017 que cae Mosul hasta el 31 de octubre de 2017 se realizan 4.436 misiones aéreas sobre Raqa.

– En Siria, si se suman las 10 ciudades más atacadas, se observa que se han realizado sobre ellas el 96,2 % de las misiones mientras que sobre Iraq se obtiene un 75,39 % de las mismas[31] lo que indica que se produce una mayor concentración de los ataques en Siria mientras que en Iraq las misiones se han distribuido de una forma más homogénea.

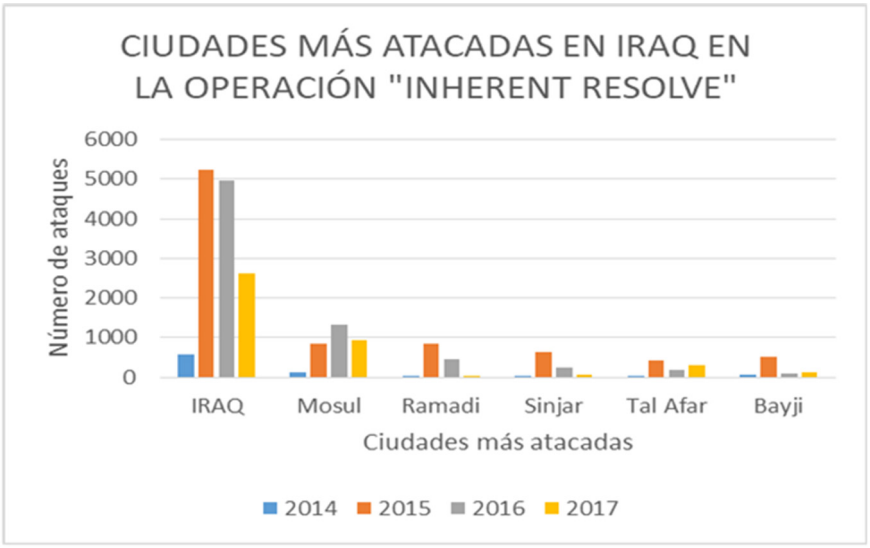
Se puede afirmar que en ambos países se ha producido una importante concentración de ataques aéreos en los centros de poder de Dáesh, Raqa y Mosul, siendo más acusada la concentración en Siria, donde se produce en un periodo menor de tiempo, mientras que en Iraq los ataques han estado más repartidos geográfica y temporalmente. La explicación a esta diferencia significativa de esfuerzo podría ser: bien el reparto de zonas de ataque en Siria entre Rusia y EE. UU., que impiden la libertad total de acción que tenía la Operación «Inherent Resolve» en Iraq; o bien una priorización inicial para atacar objetivos en Iraq por parte de la coalición.

Para entender la distribución temporal de las misiones en las ciudades más atacadas de ambos países hay que compararlas con la evolución sobre el terreno de la contienda. Los focos políticos del califato en Iraq y Siria, las ciudades de Mosul y Raqa, son los que han tenido un mayor peso para la campaña aérea, acumulando la mayor parte de las operaciones aéreas. En las gráficas 9 y 10 se puede observar gráficamente que son estas ciudades, con mucha diferencia, las que han recibido la mayor cantidad de los ataques anuales.

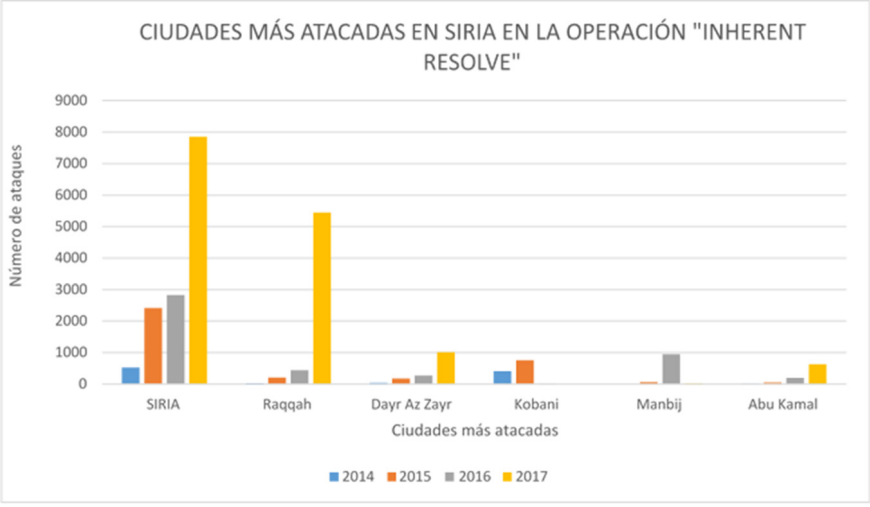
En Iraq las acciones han sido más constantes y progresivas en el tiempo. Las cinco ciudades sobre las que se han realizado más misiones han recibido una media de entre uno y cuatro ataques diarios. En Siria se han concentrado las misiones en Raqa, con una media de 15 ataques aéreos diarios durante 2017 causando, además de cuantiosos daños al poder militar de Dáesh, un fuerte impacto en su moral de combate. No se han encontrado estudios sobre el estrés de combate de los combatientes de Dáesh pero se sabe que «los estados de estrés, cuando afectan a pocas personas durante mucho tiempo, terminan afectando a una proporción elevada de personas, originando por efecto "dominio" estrés de grupo, cuyas consecuencias son nefastas para la eficacia operativa de cualquier unidad militar»[32] (Adán, 2012).

[31] Para llegar a un porcentaje como el de Siria tendríamos que contemplar a las 20 ciudades más atacadas de Iraq. Fuente propia.

[32] Durante la Segunda Guerra Mundial ya se estudiaron los efectos psicológicos de los bombardeos sobre las posiciones del enemigo llegando a la conclusión de que «la destrucción de la moral enemiga desde el aire solo puede conseguirse por bombardeos de precisión» (Severski, 1943: 101). La combinación del armamento de precisión actual con acciones continuadas en el tiempo sin ninguna oposición, ya que el Dáesh carecía de



Gráfica 9: Evolución de misiones en las cinco ciudades más atacadas de Iraq
Elaboración propia



Gráfica 10: Evolución de misiones en las cinco ciudades más atacadas de Siria
Elaboración propia

Se infiere que al recibir bombardeos diarios continuados, durante más de tres años en algunos casos, la moral de combate y, por tanto, la eficacia de las unidades de Dáesh han tenido que verse afectadas notablemente,

medios aéreos que protegieran sus posiciones, hacen que se pueda afirmar que la voluntad de vencer del enemigo se consiguió reducir enormemente.

facilitando la caída de las ciudades que estaban defendiendo los citados combatientes[33].

Objetivos atacados

Movilidad y sorpresa fueron las características que permitieron a Dáesh conquistar grandes zonas de Siria e Iraq mediante operaciones ofensivas con unas fuerzas inferiores a las que se enfrentaban. Con fintas y ataques probaban donde el enemigo ejercía menor oposición y realizaban concentraciones puntuales de fuerza que conseguían la superioridad local necesaria para vencer (Knights, 2014: 5-6). Sus tácticas y fuerza de combate le permitieron, durante gran parte del año 2014, mantener una actitud ofensiva y conseguir constantes victorias utilizando una combinación de técnicas de terrorismo, insurgencia y guerra convencional (Lister, 2014: 2).

Con la llegada de la coalición y de su poder aéreo todo cambia. La movilidad se redujo drásticamente, ya que sus columnas de vehículos eran vulnerables a los ataques aéreos y fueron atacadas sistemáticamente destruyendo, no solo una gran cantidad de las mismas sino logrando, también, que Dáesh cambiara de tácticas pasando a combatir en defensiva. Este cambio de actitud se consiguió gracias casi exclusivamente a las acciones aéreas de la Operación «Inherent Resolve».

Las denominadas «armas especiales», que usaba Dáesh, fueron otro objetivo prioritario que se atacó de forma sistemática. Estas armas eran los vectores de ataque más especializados y letales, que causaban gran conmoción en el frente, con que contaba Dáesh: las distintas modalidades de *VBIED,s (Vehicle Borne Improvised Explosive Device)*. Todo lo relacionado con estos vehículos fue considerado una prioridad siendo debidamente atacado y neutralizado (LEWIS, 2013: 32)[34].

Dáesh tenía un flujo continuo de combatientes extranjeros que requerían un proceso de formación antes de estar preparados para unirse a unidades operativas en los distintos frentes de combate. El proceso de conformación de las unidades tenía zonas logísticas que podían ser atacadas. Las áreas de transición en las que se formaba a los futuros soldados del califato era otro de los objetivos prioritarios.

---

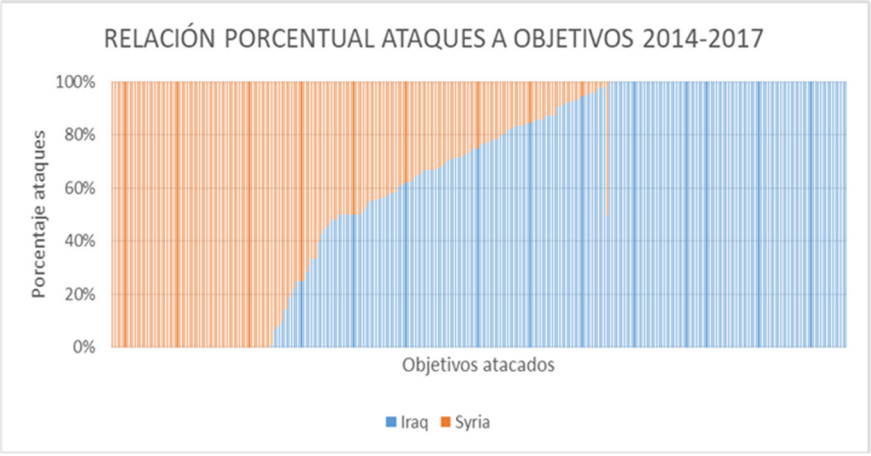
[33] La doctrina de la *RAF* también reconoce la capacidad que tiene el poder aéreo de influir en las personas a través de acciones cinéticas, consiguiendo resultados psicológicos indirectos (Center For Air Power Studies, 2009: 14).

[34] Se verá en un apartado específico como se combatió esta amenaza. En el escrito de Lewis, antes del inicio de la operación, explica porque estas armas de guerra no convencional deberían ser destruidas en una campaña militar. De acuerdo con las cifras de ataques y tipología, el autor considera que se le hizo caso y fueron un objetivo prioritario.

Atacar con éxito la red logística del enemigo puede llevar a las unidades combatientes adversarias al colapso. Actuar sobre objetivos relacionados con fábricas de suministros, instalaciones logísticas, administración económica, gestión de apoyo al personal… (ESFAS, 2018: 22-5) contribuirá de manera importante a la victoria.

Si se consigue reducir significativamente la capacidad de mando y control de las unidades, su inteligencia, los medios de información o propaganda, reclutamiento y acabar con sus líderes u hombres clave, también estaremos acelerando la derrota del enemigo.

De los partes de la Operación «Inherent Resolve» se puede extraer la información que explica la forma en que se ha desarrollado la campaña aérea en Siria e Iraq y cómo se ha actuado sobre los objetivos mencionados anteriormente. En ambos países Dáesh usaba el mismo tipo de tácticas, técnicas y procedimientos teniendo fuerzas que se desplegaban por todo el territorio. Todo lo anterior, presupone, que debería haber una distribución similar en el tipo de objetivos atacados en ambos países si se toma una muestra temporal lo suficientemente grande[35]. De todos los objetivos atacados en la Operación «Inherent Resolve» Iraq acumula el 60 % y Siria el 40 %. Por tanto, en cada tipología de objetivo se debería mantener esta distribución.



Gráfica 11: Relación porcentual de ataques a objetivos de la Operación «Inherent Resolve» en Siria e Iraq entre 2014 y 2017
Elaboración propia

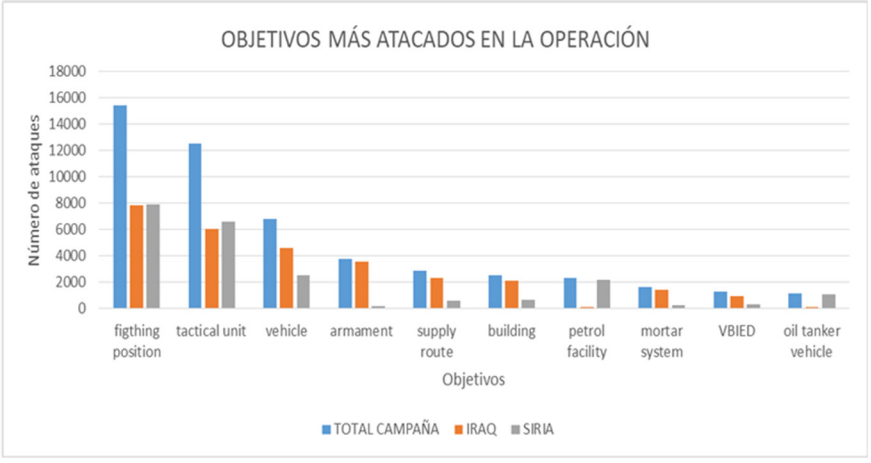
[35] La Operación «Inherent Resolve» no tenía objetivos diferentes declarados para Iraq y Siria, considerándose el fin de DAESH en ambos países el objetivo principal. Las diferencias del terreno o de los distintos actores pueden, en cierta manera, explicar algunas variaciones pero no deberían ser reseñables. No se tienen datos de los objetivos atacados por el Gobierno ruso ni el sirio, pero en el terreno donde actúa la coalición parece lógico pensar que la estrategia debería haber sido la misma en Siria que en Iraq, pero los datos nos demuestran que ha sido diferente.

En la gráfica 11 se aprecia gráficamente que la proporción de todos los ataques a lo largo de la campaña en ambos países no sigue el patrón esperado.

La proporción que se consideraba lógica se produce únicamente en un número limitado de objetivos. Las explicaciones de esta divergencia pueden ser debidas a múltiples factores que no contempla este estudio, desde intereses políticos a los particulares de fuerzas locales. A continuación se analizarán cuantitativa y cualitativamente los objetivos en ambos países para ver las diferencias que se han producido en la campaña tratando de dar una explicación a esta divergencia encontrada.

Tipología de objetivos

Si analizamos los objetivos más atacados en la Operación «Inherent Resolve» (gráfica 12) observamos que coinciden con los más atacados en Iraq (gráfica 13) si excluimos los relacionados con el petróleo y añadimos las zonas de conformación de efectivos[36] existiendo en Siria una menor coincidencia. La gráfica 14 nos muestra que entre los diez objetivos más atacados en Siria hay cinco relacionados con el petróleo[37]y ninguno de estos objetivos está entre los más atacados en Iraq, lo que explica que en el global de la campaña solo aparezcan dos objetivos relacionados con el petróleo[38]. De las gráficas se deduce por lo tanto que el esfuerzo en Iraq se ha centrado en objetivos militares mientras que en Siria se han centrado además en económicos, relacionados con el petróleo.

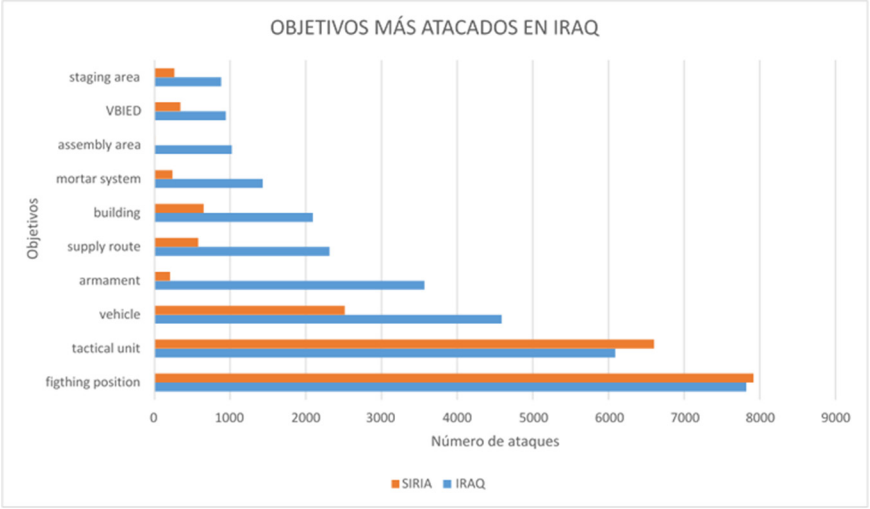


Gráfica 12: Comparativa de los diez objetivos más atacados en la Operación «Inherent Resolve»
Elaboración propia

[36] Nos referimos a *staging area* y *asembly area*. Por su importancia se tratarán y explicarán en un apartado específico.

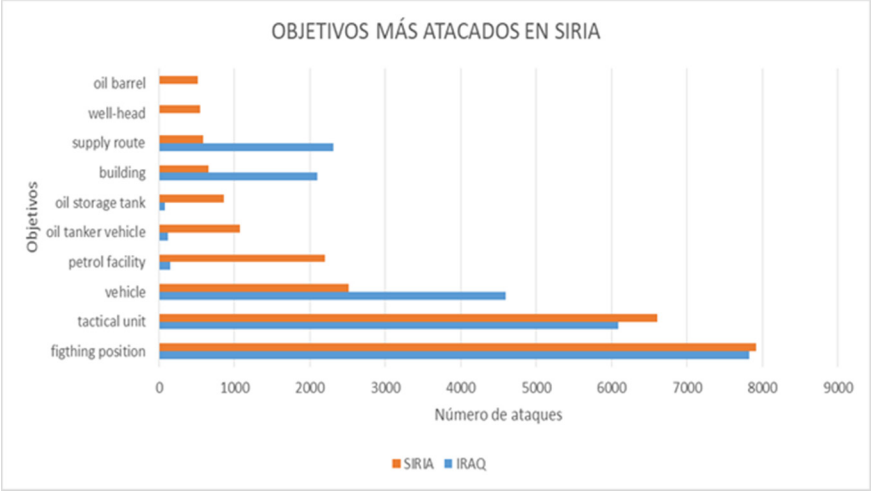
[37] Pozos de petróleo, barriles, zonas de almacenaje, vehículos de transporte e instalaciones relacionadas.

[38] Se estudiará este caso específico analizando la Operación «Tidal Wave II».



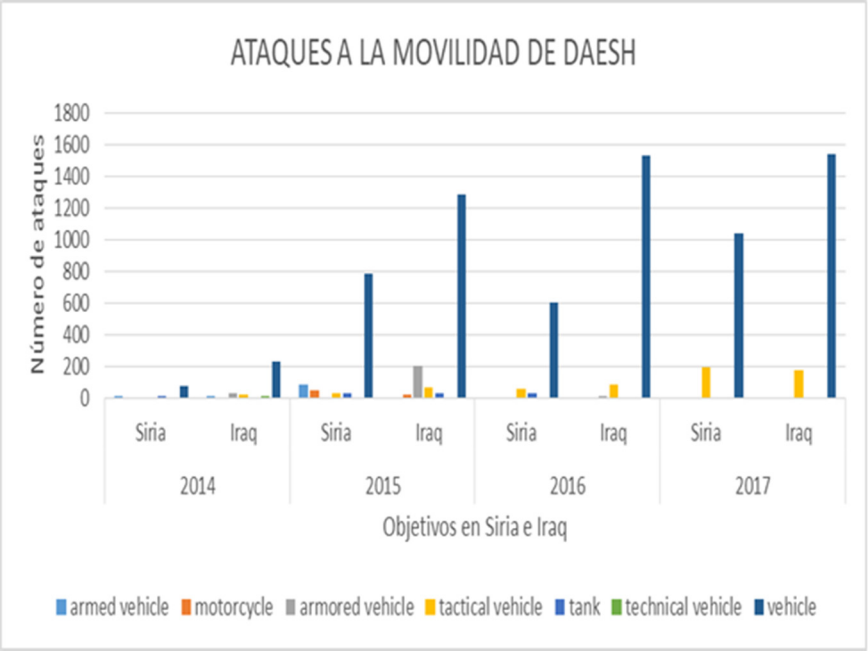
Gráfica 13: Comparativa de los objetivos más atacados en Iraq respecto a Siria
Fuente propia

La tipología de objetivos refleja una parte de la campaña militar terrestre. Una vez que se contuvo la expansión de Dáesh y sus fuerzas cambiaron de actitud, pasando de ofensiva a defensiva, los blancos más atacados por el poder aéreo fueron posiciones defensivas y unidades, mientras se mantenía un esfuerzo continuo en acabar con la movilidad para privarle de la posibilidad de concentrar sus fuerzas de una manera decisiva.



Gráfica 14: Comparativa de los objetivos más atacados en Siria respecto a Iraq
Elaboración propia

Este esfuerzo se ve reflejado en la gráfica 15, que muestra los resultados de los ataques de la coalición contra la movilidad. Se produce una destrucción continuada de vehículos de distinta tipología en Siria e Iraq, teniendo un mayor impacto en este último país. Aunque su número es menor, ha sido especialmente importante acabar con los carros de combate y los vehículos acorazados que podían haber dado superioridad local y causar graves pérdidas, personales y morales, a las fuerzas indígenas.



Gráfica 15: Objetivos atacados para acabar con la movilidad de Dáesh
Elaboración propia

Armas no convencionales

Dáesh se convirtió antes de la declaración del califato en un experto en el uso de artefactos explosivos improvisados *(IED)* en sus distintas variantes de uso (Knights, 2014:1-4): personas, vehículos *(VBIED)* e incluso casas *(HBIED)*. En sus ofensivas continuó siendo una práctica habitual combinar el uso convencional de tropas y de *VBIED*, en ocasiones vehículos con blindaje, que causaban enormes pérdidas llegando con estas tácticas a lograr romper el frente que atacaban.

En la gráfica 17 se puede ver como el poder aéreo se ha dirigido a acabar, no solo con los *VBIED*, sino con todo aquello que lo sustenta, tratando de

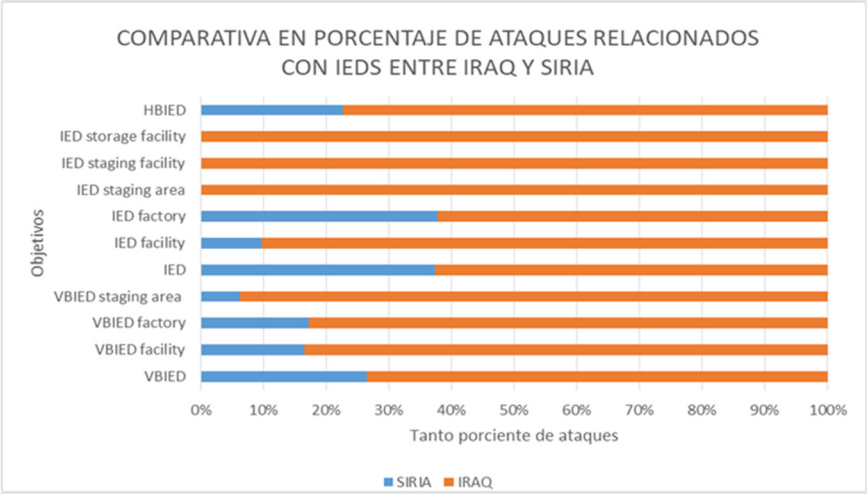
erradicar el problema del teatro de operaciones. Se bombardearon de forma sistemática, durante toda la campaña, las fábricas donde se producían este tipo de armas, las instalaciones relacionadas con su utilización y las áreas donde los vehículos o artefactos se almacenaban antes de ser enviados a las zonas donde se conformaría la fuerza que los utilizaría en los ataques.

El haber conseguido eliminar un número tan elevado de objetivos antes de su uso en combate ha privado a Dáesh de una de sus más poderosas armas para generar desmoralización y terror en las fuerzas iraquíes y sirias, contribuyendo de una manera significativa al éxito de la campaña.

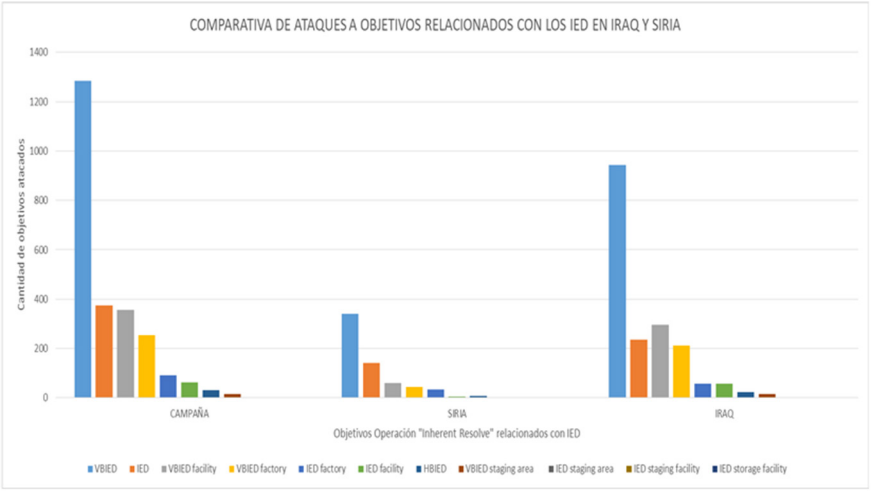
Del análisis conjunto de las gráficas 16 y 17 se puede observar que el esfuerzo ha sido más intenso en Iraq que en Siria, alcanzando valores destacables en ambos países.

Aparentemente en Iraq había una mayor concentración de estas armas e instalaciones relacionadas. Por motivos que se desconocen, no se atacaron en Siria las zonas de almacenamiento y conformación de *IED* pero sí las fábricas e instalaciones relacionadas.

Es posible que las zonas de almacenamiento y conformación estuvieran fuera de las zonas de acción de los aviones de la coalición.



Gráfica 16: Comparativa en porcentaje de los ataques en Iraq y Siria
Elaboración propia



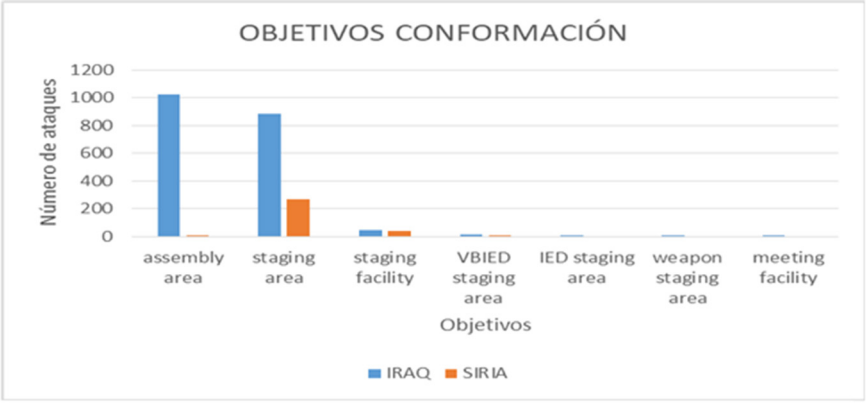
Gráfica 17: Objetivos relacionados con los IED en toda la Operación «Inherent Resolve». Comparación con Iraq y Siria
Elaboración propia

Objetivos de conformación

El flujo continuo de combatientes que llegaron al califato desde otros países musulmanes y europeos, gracias al magnífico uso que hizo Dáesh de la propaganda y de las tecnologías de la información, nutrió al Ejército yihadista sustituyendo las cuantiosas bajas que se fueron produciendo.

El proceso de formación de unidades y combatientes no es inmediato. Son necesarios puntos de encuentro y recepción para los nuevos candidatos. Posteriormente reciben instrucción, adiestramiento y equipamiento. Después de un periodo de tiempo y, una vez que estén preparados, se formarán las unidades para ir al frente o a las zonas designadas. Romper los eslabones de esta cadena ha sido uno de los empeños del poder aéreo. Se puede ver, en la figura 18, el gran esfuerzo realizado en Iraq en atacar estas zonas de conformación final de unidades y equipos. Privando a Dáesh de estas instalaciones y zonas de reunión se consigue entorpecer el flujo de combatientes al frente para reforzar unidades y, que las que lleguen, no estén preparadas al no haber podido realizar una aclimatación previa al combate.

En Siria no se han atacado las zonas de conformación con la intensidad que se ha realizado en Iraq. Puede que fuerzas de los Gobiernos de Rusia y Siria estuvieran haciendo ese trabajo y las áreas de conformación quedaran alejadas de la zona de acción de la coalición, o que Dáesh hubiera centralizado en Iraq la formación de sus nuevos combatientes antes de designarlos a cualquier zona del califato.



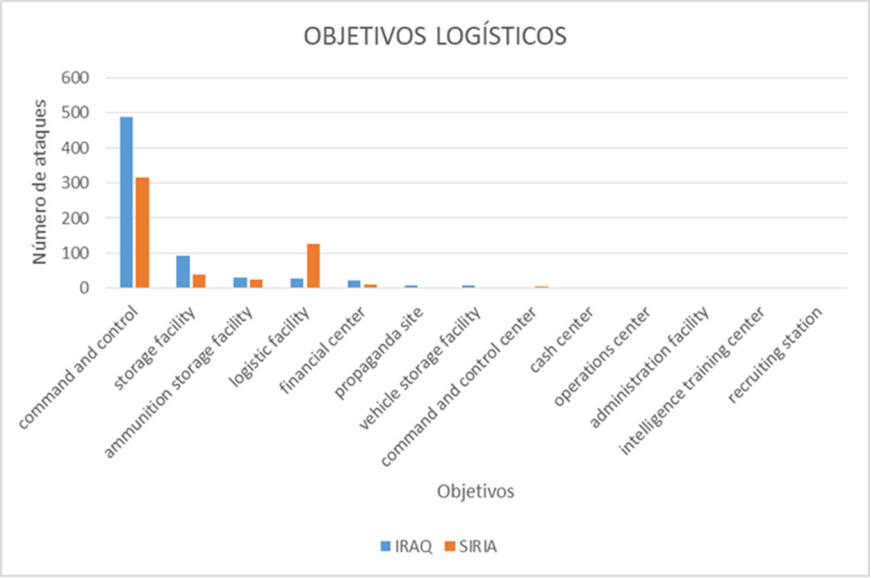
Gráfica 18: Objetivos atacados para evitar la conformación de las unidades de Dáesh en toda la Operación «Inherent Resolve»
Elaboración propia

Objetivos logísticos

Junto con la conformación de la fuerza, la logística ha supuesto el éxito o la derrota de muchas campañas militares. Un ejército que alargue demasiado sus líneas de suministro puede llegar a tener que paralizar las operaciones militares por falta de recursos, dejando la iniciativa al enemigo. También, puede suceder que un ejército sufra el ataque de sus rutas de abastecimiento, fábricas e instalaciones y esto acabe provocando, con el tiempo, una falta de suministro en el frente que puede llegar a paralizar sus acciones de combate.

El poder aéreo ha sido un arma esencial para dañar la compleja logística de Dáesh. Los objetivos han sido diversos y los efectos causados han contribuido de una manera esencial en su derrota final. En la gráfica 19 se aprecia que el esfuerzo principal se ha realizado para acabar con el armamento, los suministros, las capacidades de mando y control y el almacenamiento de recursos enemigos. El ataque al mando y control de Dáesh tiene una gran importancia ya que, al negar esta capacidad al adversario, se le priva de la iniciativa en el combate y de que los dirigentes sepan cuál está siendo la evolución del enfrentamiento, obligándoles a tomar decisiones precipitadas sin la información adecuada. Este objetivo guarda las proporciones esperadas en Siria e Iraq por lo que se puede afirmar que fue un objetivo común atacado con la misma intensidad en todo el teatro de operaciones. No es el caso del armamento y suministros, que se atacaron con una mayor intensidad en Iraq, mientras que los recursos almacenados sufrieron mayores ataques en Siria.

Además de a los objetivos anteriores, se atacó al recurso económico del califato gracias a los ataques selectivos para acabar con los centros donde se



Gráfica 19: Objetivos logísticos en la lucha contra Dáesh durante toda la Operación «Inherent Resolve»
Elaboración propia

pagaba a los combatientes y con los centros donde se almacenaba el dinero. Los ataques a las instalaciones de propaganda, a los centros de reclutamiento, entrenamiento e inteligencia aun siendo menos numerosos por la especialización de estos objetivos, contribuyeron también a degradar las capacidades logísticas de Dáesh.

Operación «Tidal Wave II»

La operación «Tidal Wave» comienza el 1 de agosto de 1943, cuando 117 bombarderos *B-24 Liberator* realizaron un ataque aéreo sobre Ploiesti (Rumanía) para acabar con la única zona petrolífera que tenía Alemania dentro de sus fronteras. El objetivo era acabar con las refinerías que surtían de combustible a las Fuerzas Armadas alemanas (Chen, 2006). La coalición contra Dáesh inició la Operación «Tidal Wave II» 72 años más tarde[39] con el objetivo de atacar el transporte de crudo y las infraestructuras de refinado y distribución bajo el poder del califato. Los objetivos incluyeron los camiones que trasladaban el crudo[40] tratando siempre de evitar al máximo las bajas civiles (Reed, 2015).

[39] La operación comenzó el 21 de octubre de 2015.

[40] Para evitar matar a los conductores, normalmente civiles contratados por Dáesh, los pilotos antes de destruir los camiones hacen pasadas de advertencia y ataques de aviso (Reed, 2015).

La importancia de la operación era capital ya que los ingresos derivados de la venta del petróleo se consideraban un pilar fundamental de la infraestructura financiera de Dáesh. Se estima que el tráfico ilegal de crudo aportaba a esta organización terrorista unos 40 millones de dólares al mes (Gordon y Schmitt, 2015). El objetivo inicial de la operación era ambicioso ya que se pretendía reducir en dos tercios la capacidad de producción del califato. Para lograrlo, se atacaron una serie de instalaciones y distintos elementos que tienen que ver con el gas y el petróleo, su almacenamiento, distribución e incluso aquellos elementos que permitían la reparación después de sufrir un ataque de las instalaciones.

Incluso se llegó a atacar la estructura política que dirigía la extracción y exportación de petróleo mediante diferentes acciones. El primer golpe importante a esta estructura fue el descabezamiento de la cúpula dirigente de la exportación de petróleo en Siria, en mayo de 2016, mediante la eliminación de Abu Sayyaf[41] (Faucon y Coker, 2016). La segunda acción destacada se realizó en junio de 2016, mediante un ataque aéreo a la ciudad de Mosul, dañando las instalaciones del «Ministerio del Petróleo» de Dáesh[42].

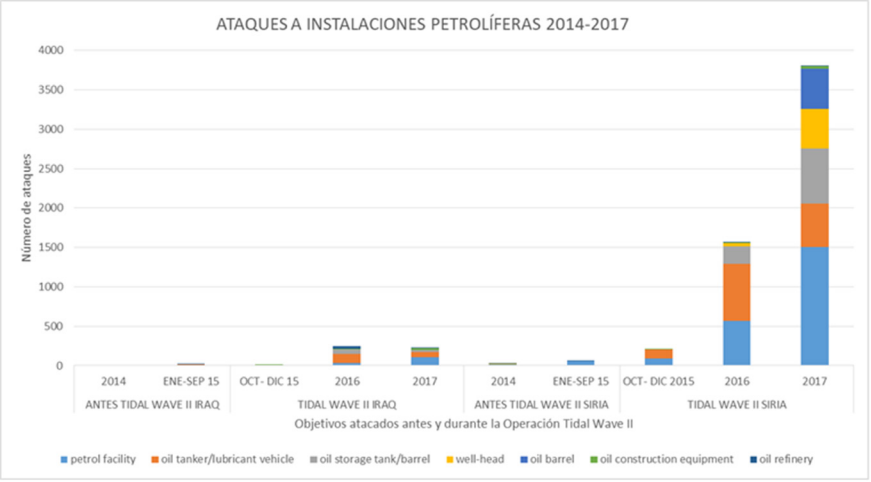
Al analizar cuantitativamente[43] las misiones durante la campaña se observa que el esfuerzo ha sido creciente. Antes del inicio de la Operación «Tidal Wave II» los ataques sobre instalaciones y medios relacionados con el petróleo eran residuales, teniendo una mayor incidencia en Siria (ver gráfica 20). El esfuerzo principal de esta operación se realizó en Siria donde se llevaron a cabo 2.154 ataques a instalaciones petrolíferas, 1.401 a vehículos de transporte de combustible, 915 a centros de almacenamiento de combustible, 548 a pozos petrolíferos y 17 a refinerías de petróleo. En Iraq las cifras, durante toda la campaña, son despreciables si se comparan con las alcanzadas en Siria[44].

[41] Abu Sayyaf era el principal líder de Dáesh en asuntos económicos que dirigía todo lo relacionado con la extracción de petróleo y gas. El 16 de mayo de 2016 se realizó la operación de eliminación por medio de un equipo infiltrado de operaciones especiales, que recogió una valiosa información sobre la manera en que Dáesh tenía organizada su red de exportación de petróleo (Faucon y Coker, 2016).

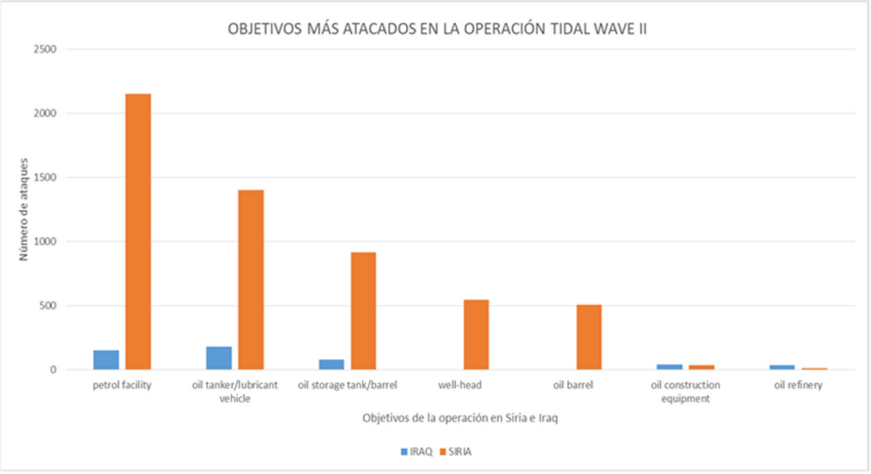
[42] En el parte de la coalición de 23 de junio de 2016 dan como uno de los objetivos atacados al «Ministry of Oil Headquarter».

[43] Los datos se han obtenido de la base de datos de elaboración propia, basada en los partes de los ataques de la coalición.

[44] En Iraq durante 2017 se atacaron más de un centenar de instalaciones petrolíferas y en 2016 ciento dieciséis vehículos de transporte, pero en comparación con Siria las proporciones llegan en algún caso a valores de uno a catorce en el caso de las instalaciones petrolíferas.



Gráfica 20: Ataque a las instalaciones petrolíferas en Iraq y Siria en la Operación «Inherent Resolve»
Elaboración propia



Gráfica 21: Comparativa de los objetivos atacados en la Operación «Tidal Wave II» en Iraq y Siria
Elaboración propia

La gráfica 21 muestra diferencias muy significativas en la cantidad de los ataques, la evolución de la campaña (sufriendo un incremento continuado en Siria y estancándose rápidamente en Iraq) e incluso en los objetivos. En Siria se atacaron los yacimientos petrolíferos en 548 ocasiones mientras que los pozos iraquíes no sufrieron ninguna acometida (gráfica 21).

Las explicaciones a estas diferencias pueden ser múltiples. La mayor cantidad y producción de pozos sirios en poder de Dáesh sería una explicación inicial, unida a que el Gobierno iraquí tenía que autorizar, en muchos casos,

los ataques de los aviones de la coalición en su territorio, lo que hace plausible que vetara las misiones que afectasen a las instalaciones petrolíferas que después de la campaña iban a ser explotadas por ellos.

El dato que apoya esta última explicación, es que en los dos únicos blancos en que se han realizado un número mayor de ataques en Iraq que en Siria han sido en equipos de construcción petrolífera y en refinerías de petróleo[45]. Todo parece indicar que en Iraq se centraron en acabar con el refinado del combustible, utilizado también por el grupo terrorista para sus acciones, y con los medios que permitían reparar las instalaciones después de un ataque. Se preservaron los pozos pero se atacó a las instalaciones que podían proporcionar combustible, recurso vital para la movilidad de las fuerzas del califato.

Hay que destacar, por la especificidad de las acciones, el ataque que se produjo en 2016 en Mosul al mercado negro de petróleo y los dos únicos ataques de la campaña en Siria contra plantas de producción de gas natural, la primera en 2015 y la segunda en 2016.

La coalición, mediante el poder aéreo, realizó ataques sistemáticos a la infraestructura que aportaba más recursos económicos a Dáesh sin sufrir ninguna baja propia[46], demostrando la incapacidad enemiga para enfrentarse a la aviación. Los efectos colaterales de esta operación fueron el aumento sistemático de impuestos en las zonas en poder de Dáesh para compensar las pérdidas (Faucon y Coker, 2016) lo que generó menor apoyo y un rechazo creciente de la población sobre la que gobernaba.

Estudio de caso: Mosul

> «Los aviadores no solo saben que la victoria vendrá por el poder aéreo, sino que saben también el modo de conseguirla».
>
> *Alexander Severski, 1943.*

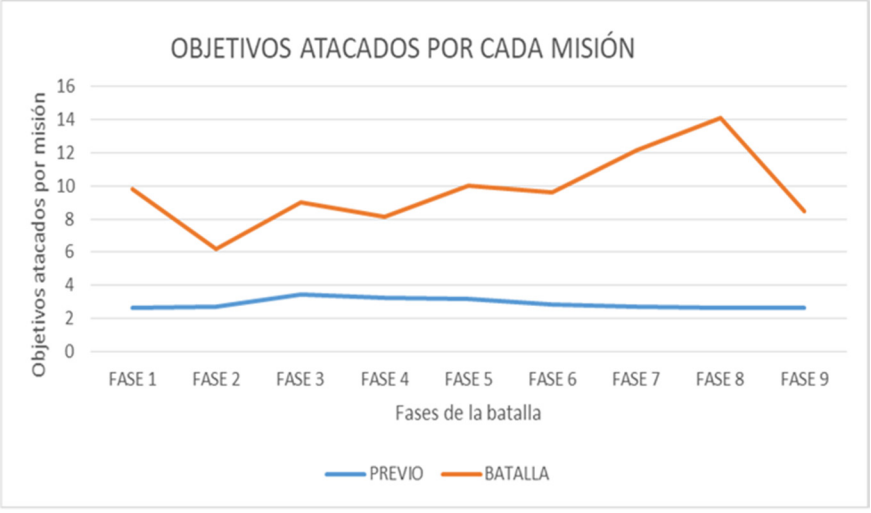
La batalla de Mosul

La batalla de Mosul comienza el 17 de octubre de 2016 considerándose recuperada el 10 de julio de 2017. Para su estudio y análisis se ha dividido en nueve fases realizándose un estudio cuantitativo y cualitativo de las acciones aéreas durante los meses previos y durante la batalla, comparándose ambos resultados. De esta manera, se puede comprobar la variación de las acciones aéreas y valorar su importancia para la toma de la ciudad.

[45] Cuarenta y uno contra treinta y cinco en el caso de material de construcción, y treinta y siete frente a quince en el caso de las refinerías de petróleo.

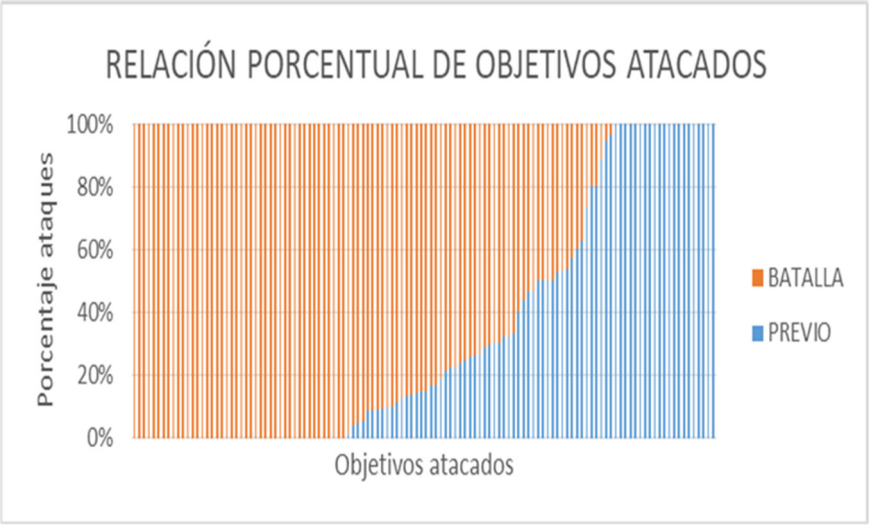
[46] A diferencia de la Operación «Tidal Wave» de la Segunda Guerra Mundial en la que los aliados pagaron un alto precio en vidas para obtener un éxito muy limitado.

Gráfica 22: Misiones realizadas y objetivos atacados antes y durante la batalla de Mosul
Elaboración propia



Gráfica 23: Objetivos atacados por misión antes y durante la batalla de Mosul
Elaboración propia

En la gráfica 22 podría llamar la atención que no haya un número significativo mayor de misiones sobre la ciudad de Mosul durante la batalla en



Gráfica 24: Relación porcentual de objetivos atacados antes y durante la batalla de Mosul
Elaboración propia

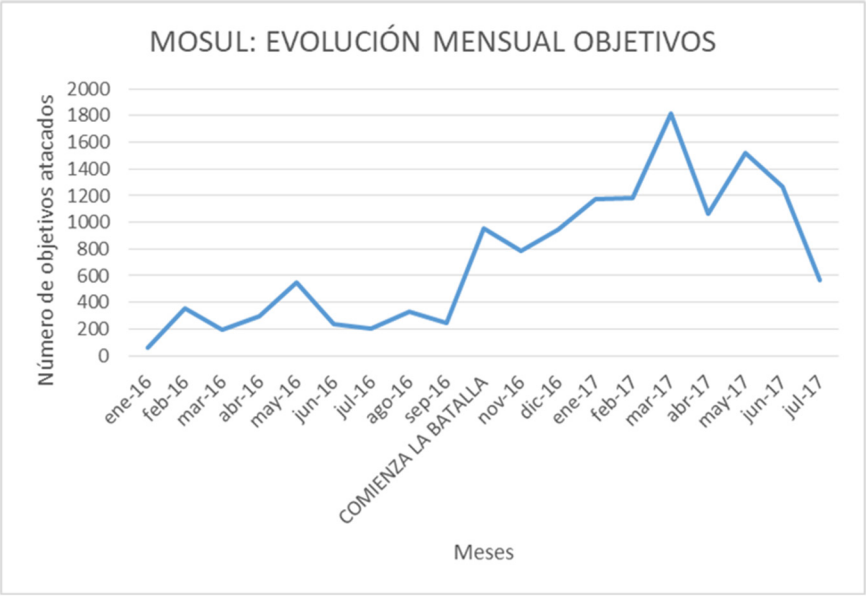
comparación con el periodo anterior[47]. Sin embargo, si nos fijamos en los objetivos atacados vemos que el incremento real ha sido muy significativo. La explicación la encontramos en la gráfica 23 que nos muestra el número de ataques realizados por misión antes y durante la batalla, siendo cuatro veces mayor de media. Esta gráfica nos muestra también un fuerte incremento de acciones en la primera fase alcanzándose en la fase ocho, previa a la toma de la ciudad, el mayor esfuerzo de la batalla.

La evolución mensual de objetivos atacados (gráfica 24) nos permite visualizar claramente el incremento de las acciones aéreas. Durante los primeros siete meses de campaña hay un esfuerzo creciente de las acciones aéreas para apoyar la toma de la ciudad. Posteriormente, una vez que la ciudad está próxima a ser tomada se reducen los ataques pero siendo siempre superiores a los que se efectuaban antes del comienzo de la batalla. En el cenit de los ataques, durante el mes de marzo, el número de objetivos diarios atacados era de 60.

Si se comparan los objetivos atacados durante la batalla de Mosul, y con anterioridad a ella, podemos ver que se ha producido un incremento cuantitativo en la mayoría de los objetivos.

La gráfica 25 nos muestra que el 37 % de los objetivos no se había atacado con anterioridad y que el incremento se produce en más del 70 % de ellos.

[47] Los partes consultados no nos dan el número de aviones que hay en cada misión, por eso hay que contrastar estos datos con las acciones realizadas que darán una idea del esfuerzo realizado por misión.

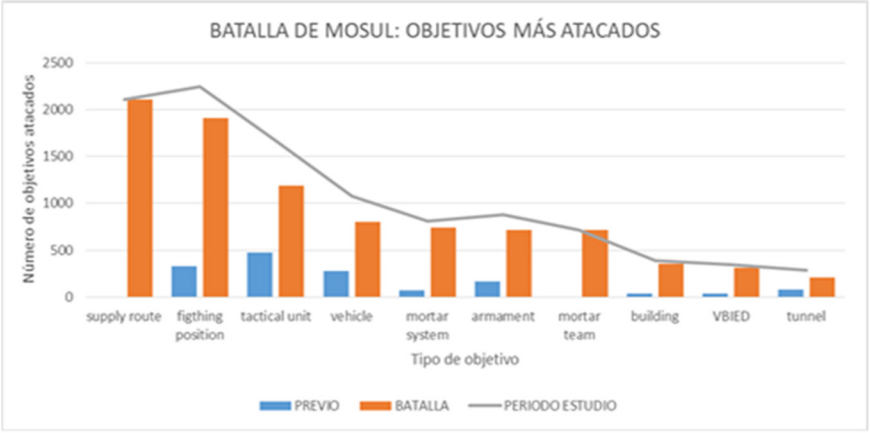


Gráfica 25: Evolución mensual de objetivos atacados antes y durante la batalla de Mosul
Elaboración propia

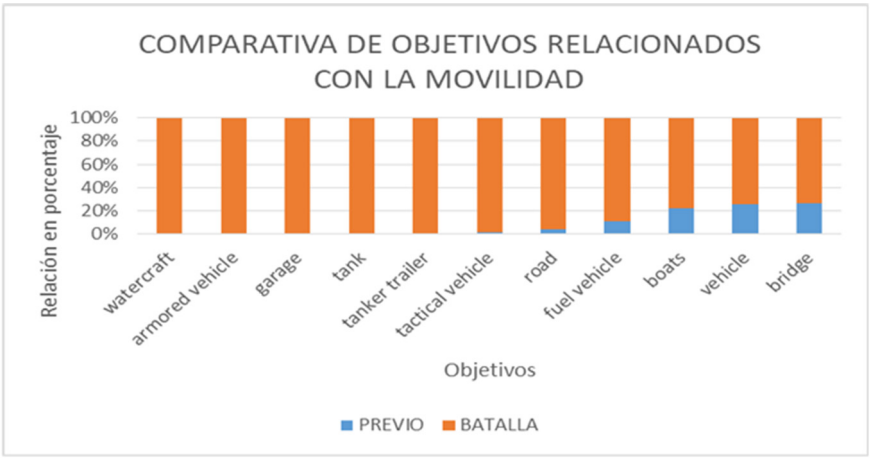
Tipología de objetivos

Los objetivos más atacados están dirigidos principalmente hacia metas relacionadas con la logística, la conformación de las fuerzas, las unidades de combate, las armas no convencionales y las convencionales de Dáesh (gráfica 26). Las rutas de suministros han sido los objetivos más atacados durante la recuperación de la ciudad, no habiéndose atacado con anterioridad. La principal diferencia que encontramos con los objetivos más atacados en la Operación «Inherent Resolve» (gráfica 12) es el ataque a las rutas de suministros anteriormente citadas. El cerco a la ciudad junto con el interés por mantener la plaza por parte de Dáesh explica la especial importancia que han tenido los objetivos logísticos y los suministros en esta batalla.

Los ataques relacionados con la movilidad (gráfica 27) están íntimamente relacionados con las rutas de suministros y su incremento ha sido destacado en comparación con el periodo anterior a la batalla. Se han atacado más de 200 embarcaciones y 800 vehículos convencionales, además de otros vehículos que suministraban combustible a la ciudad. Las vías de comunicación a la ciudad así como los puentes han sufrido un importante incremento de ataques contribuyendo a reducir la movilidad de las tropas y los suministros de Dáesh durante la batalla.



Gráfica 26: Objetivos más atacados en la batalla de Mosul en comparación con el periodo anterior
Elaboración propia

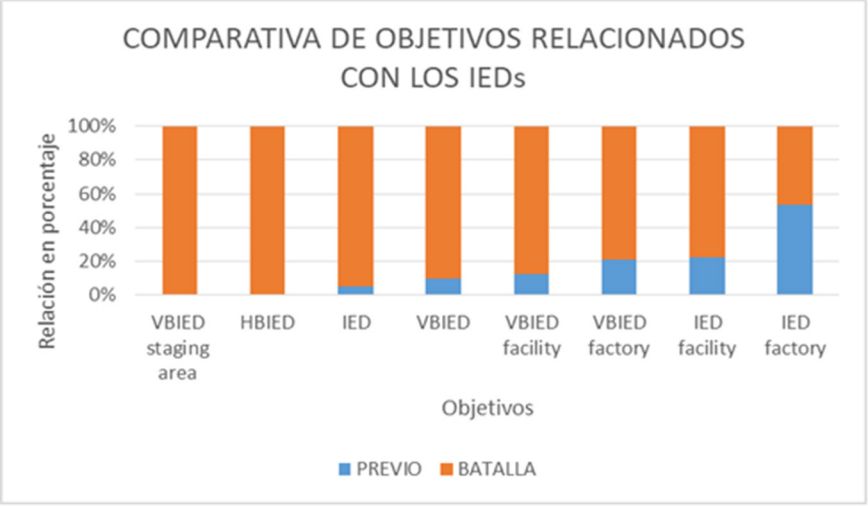


Gráfica 27: Comparativa de ataques realizados antes y durante la batalla de Mosul, relacionados con la movilidad
Elaboración propia

Armas no convencionales

Se ha producido un incremento generalizado durante la batalla de los objetivos relacionados con las armas no convencionales de Dáesh. Se ha atacado los aspectos relacionados con la fabricación, almacenamiento y la conformación para evitar que estas armas estuvieran presentes en el campo de batalla. La gráfica 28 nos muestra la variación experimentada reflejando el esfuerzo realizado para acabar con este tipo de armas. En concreto, durante la batalla se destruyeron 312 *VBIED* y 67 fábricas de es-

tos ingenios. Dáesh contaba con combatientes suicidas para el empleo de estas armas que, de no haber sido anuladas, podrían haber alcanzado sus objetivos, infringiendo graves pérdidas[48] e incluso podrían haber cambiado el rumbo de la batalla.



Gráfica 28: Comparativa de ataques realizados antes y durante la batalla de Mosul, relacionados con los IED,s
Elaboración propia

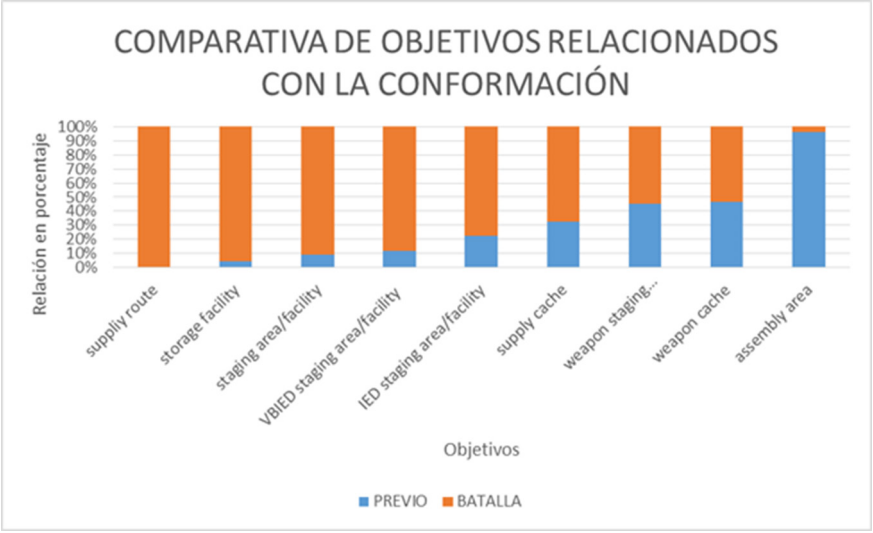
Objetivos de conformación

Los meses previos a la batalla de Mosul la aviación se centró en atacar las zonas de reunión de Dáesh y los almacenes de armas y suministros. La figura 29 nos muestra el fuerte incremento de ataques realizados durante la batalla con fuertes incrementos en casi todos los objetivos[49].

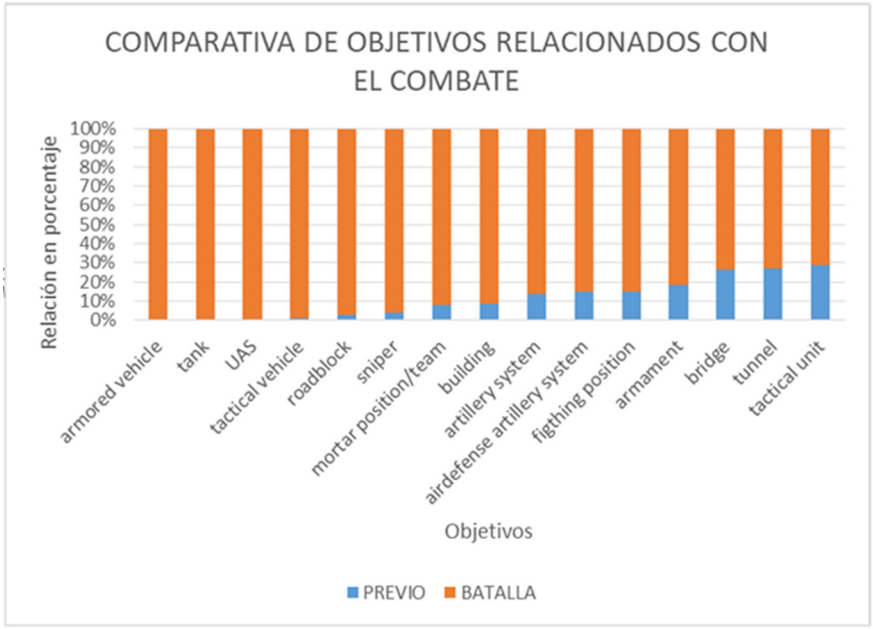
El análisis cuantitativo de los ataques nos muestra el esfuerzo principal de la operación aérea que se centra en aislar la ciudad atacando las distintas rutas de suministro, llegando a una media de más de nueve ataques diarios. Las zonas e instalaciones para la conformación sufrieron un importante incremento (diez veces más que en el periodo anterior) afectando a la cantidad y calidad de los combatientes de Dáesh durante la batalla.

[48] Estas armas fueron usadas con gran éxito por Dáesh en su periodo de expansión hasta 2014.

[49] 590 Entre todos los objetivos frente a 2.610 durante la batalla (consultar gráfica 30).



Gráfica 29: Comparativa de ataques realizados antes y durante la batalla de Mosul, relacionados con la conformación
Elaboración propia



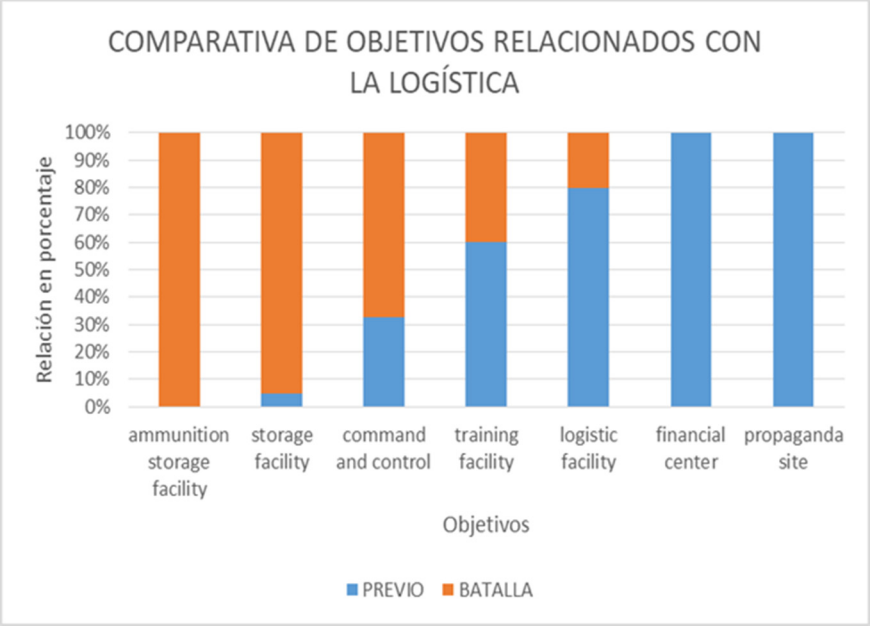
Gráfica 30: Comparativa de ataques realizados antes y durante la batalla de Mosul, relacionados con el combate
Elaboración propia

Objetivos relacionados con el combate

La figura 30 nos muestra el fuerte incremento en todos los objetivos relacionados con el combate. Cuantitativamente tres categorías, relacionadas con posiciones de combate, superan ampliamente las 1.000 acciones (rutas de suministro, unidades tácticas y posiciones de lucha). Cualitativamente tienen especial relevancia los ataques a vehículos blindados, tanques, UAS y posiciones de francotirador. El castigo sufrido por Dáesh por parte de la aviación difícilmente se hubiera realizado únicamente con las milicias y el Ejército Regular iraquí con los medios con los que estas fuerzas contaban en 2014.

Objetivos logísticos

En las fases previas a la batalla por Mosul se ataca de manera global los objetivos logísticos poniendo especial interés en las capacidades financieras, de mando y control y de propaganda. Durante la batalla, con el objetivo claro de perjudicar la capacidad de dirección de Dáesh, se realiza el esfuerzo principal en atacar las capacidades de mando y control dándoles prioridad sobre otros objetivos.



Gráfica 31: Comparativa de ataques realizados antes y durante la batalla de Mosul, relacionados con la logística
Elaboración propia

Conclusiones

Una vez analizados los resultados de los datos globales de la campaña contra Dáesh y del caso de estudio, se procede al contraste de las hipótesis planteadas en esta monografía:

Hipótesis secundarias:

– La Operación «Inherent Resolve» ha atacado mediante el poder aéreo a Dáesh de una manera análoga en esfuerzo, cantidad y tipología de objetivos en Iraq y Siria.

Hipótesis refutada. El esfuerzo en ambos países, en misiones y objetivos atacados, ha sido similar pero en la tipología de objetivos existen importantes diferencias, como se puede observar en los objetivos atacados durante la Operación «Tidal Wave II» (Gráficas 20 y 21). Temporalmente también se han producido diferencias importantes centrándose los esfuerzos de la campaña aérea en Iraq hasta la caída de Mosul.

– Después de un rápido despliegue de medios aéreos que realizaron una intensa campaña en Iraq, para evitar el colapso de su Gobierno frente al avance de Dáesh, en 2014, las misiones aéreas se estabilizaron decreciendo una vez alcanzada la derrota de Dáesh.

Hipótesis refutada. La gráfica 5 nos muestra un esfuerzo desigual en Iraq y Siria. En Iraq se produce un paulatino descenso de ataques a objetivos a partir de marzo de 2017 mientras que en Siria hay un importante aumento de las operaciones a partir de febrero de 2017. En la campaña global no se aprecia un periodo de estabilización de las acciones. Se producen máximos sucesivos relativos produciéndose el mayor esfuerzo de ataques en agosto de 2017 decreciendo bruscamente a partir de entonces los ataques.

– Las misiones aéreas han sido esenciales para establecer las condiciones previas necesarias para realizar las operaciones de liberación de las ciudades ocupadas por Dáesh.

Hipótesis refutada. De los datos y gráficos obtenidos de la batalla de Mosul se deduce que el esfuerzo de los ataques aéreos sobre Mosul se incrementó significativamente al empezar la batalla. Los efectos previos conseguidos, siendo importantes, son claramente inferiores a los efectuados durante la toma de la ciudad. Por lo tanto el poder aéreo no ha sido esencial para establecer las condiciones previas sino para el desarrollo de las operaciones de liberación de las ciudades.

– Las misiones de ataque se concentraron en mayor medida en las ciudades en las que Dáesh estableció su capital y sus centros de poder, Mosul y Raqa.

Hipótesis validada. En las gráficas 7 y 8 se puede ver que Mosul y Raqa han sido las ciudades sobre las que se ha concentrado el esfuerzo de la Operación «Inherent Resolve» con porcentajes de un 25 % y un 45 % sobre los ataques totales en Iraq y Siria respectivamente.

– El poder aéreo es útil en conflictos asimétricos y para combatir contra armamento no convencional. Es eficaz destruyendo el arma en sí y a los centros de producción, almacenamiento y distribución, contribuyendo a su eliminación efectiva del teatro de operaciones.

Hipótesis validada. En la gráfica 17 se puede ver la eficacia del poder aereo contra este tipo de armamento. La gráfica 28 nos muestra la efectividad de la aviación para evitar el empleo de estas armas no convencionales durante la batalla de Mosul. La derrota final de Dáesh nos demuestra una vez más que el empleo del poder aéreo es esencial en todo tipo de conflictos, incluyendo los asimétricos en los que se emplean armas convencionales y no convencionales.

– La Operación «Inherent Resolve» atacó de manera continuada las fuentes de poder económico, la logística y los medios de conformación de las unidades de combate de Dáesh de manera análoga en Iraq y Siria.

Hipótesis refutada. Existen diferencias en los tipos de objetivos atacados en ambos países en el campo de la logística, la conformación y los objetivos relacionados con el petróleo que hacen que no se pueda dar por válida esta hipótesis. Se puede afirmar que en Siria se atacó con intensidad a objetivos relacionados con el petróleo mientras que en Iraq las misiones aéreas se centraron en acabar con la conformación de las fuerzas, siendo similares los esfuerzos en ambos países en los objetivos más tácticos, –unidades y posiciones de combate–.

Hipótesis principal:

– La causa originaria de la derrota de Dáesh reside en el hecho de que la coalición internacional, a través de las misiones de la Operación «Inherent Resolve», realizó acciones aéreas en Iraq y Siria en apoyo a las milicias y el Ejército de Iraq, mientras que Dáesh no disponía de capacidades en este ámbito ni de medios suficientes para contrarrestar esas acciones.

Hipótesis validada. Del estudio cuantitativo y cualitativo de los ataques aéreos se desprende el gran peso de las acciones de la Operación «Inherent Resolve». Sin ellas no se hubiera podido derrotar a Dáesh. El empleo del poder aéreo durante la Operación «Inherent Resolve» provocó una degradación continua de los medios materiales y humanos con los que contaba Dáesh. De esta manera se consiguieron ventajas tácticas, operacionales y estratégicas que coadyuvaron en la derrota de Dáesh.

La irrupción del poder aéreo en el teatro de operaciones consigue detener el avance de Dáesh. Las acciones llevadas a cabo por fuerzas de la coalición para mejorar la formación, instrucción, equipación, tácticas y elevar la moral de las distintas fuerzas locales que actuaban en el teatro fue fundamental, pero el poder aéreo marcó la diferencia.

Se ha achacado a EE. UU. de no realizar suficientes esfuerzos militares para acabar con las fuerzas de Dáesh en Siria, concentrándose únicamente en

erradicar el problema en Iraq. Los datos extraídos de los partes de la Operación «Inherent Resolve» demuestran que EE. UU. ha realizado un esfuerzo militar en Siria muy importante. Ahora bien, si se analizan los objetivos atacados en ambos países, en Siria no se intenta erradicar el problema militar de raíz. El esfuerzo militar se centra en las fuerzas militares no atacando la logística y la conformación del grupo.

Aunque Dáesh es el mismo enemigo en Siria e Iraq, la tipología de objetivos atacados en uno y otro país ha sido diferente y no guarda la relación cuantitativa que se esperaría. Especialmente llamativa es la diferencia producida durante la Operación «Tidal Wave II», donde en Siria se atacaron los yacimientos petrolíferos en 548 ocasiones mientras que los pozos Iraquíes no sufrieron ninguna acometida. Aunque puede haber motivos operativos que expliquen estas diferencias, parece más probable que limitaciones de tipo político se impusieran prohibiendo atacar determinados objetivos tanto en Siria como en Iraq.

Por otro lado, no debe hacerse una lectura única del impacto en la población local de la acción del poder aéreo. El análisis de esta cuestión precisa ser abordado desde una doble perspectiva: por un lado la del Estado atacante, para el que las repercusiones serán fundamentalmente favorables, ya que es más probable que la opinión pública respalde una acción armada con un número reducido de bajas; por otro lado, desde la óptica del Estado atacado que, obligado a subir los impuestos por las acciones aéreas y las pérdidas en sus fuentes de ingresos, y mostrándose incapaz de defender su territorio, perderá el respaldo de la población civil lo que puede afectarle de manera devastadora.

A diferencia de lo que afirmaban pensadores como Severski[50] durante la Segunda Guerra Mundial, conflictos como el que ha sido objeto de este estudio han demostrado la conveniencia de «encadenar» al poder aéreo para evitar la pérdida indiscriminada de vidas civiles. Para conseguirlo es necesario dotar al poder aéreo de armamento guiado y personal formado en el terreno, que oriente y dirija sus acciones.

La eficacia del poder aéreo está supeditada a la acción de otras capacidades militares. Es una fuerza contundente que se puede emplear en una gran cantidad de misiones y cometidos, que puede golpear la retaguardia y vanguardia enemiga en cualquier momento, pero necesita el apoyo de otras fuerzas. Como se puede ver en la guerra contra Dáesh, el modelo afgano para ser eficaz requiere de fuerzas de operaciones especiales altamente preparadas en el terreno y de fuerzas locales que lleven el esfuerzo de la ofensiva terres-

[50] «El poder aéreo no puede fallarnos si no lo encadenamos, dotándolo inmediatamente de las condiciones necesarias para que se desenvuelva sin trabas», (Severski, 1943). Con «encadenar» nos referimos a limitar, a no dejar que el poder aéreo actúe sin trabas supeditándolo a una acción conjunta.

tre. La menor preparación de estas fuerzas nativas, en comparación con las fuerzas occidentales, va a estar compensada por su alta motivación debido a que luchan en su país, por sus ciudadanos.

La menor cantidad de bajas occidentales que requiere el modelo afgano supone que esta forma de hacer la guerra pueda ser, en un futuro, la forma más adecuada de proyectar los intereses políticos de los países occidentales al requerir, además, de un menor esfuerzo económico. Queda abierto para futuros estudios determinar si puede afirmarse que en una guerra contra un Estado con medios convencionales fuertes el poder aéreo tendrá esta misma eficacia.

Bibliografía

Textos documentales y legales

CENTER FOR AIR POWER STUDIES, (2009): *British Air and Space Power Doctrine (AP 3000)*, 4th edition. London: Ministry of Defence.

CURTIS E. LEMAY CENTER, (2015): *Doctrine Air Force*, 27 de febrero. [Online], Available: http://www.doctrine.af.mil/Portals/61/documents/Volume_1/V1-D21-Airpower.pdf?ver=2017-09-13-150322-570, [5 de enero de 2018]. (2017): *Doctrine Air Force*, 13 de septiembre. [Online], Available: http://www.doctrine.af.mil/Portals/61/documents/Volume_1/Volume-1-Basic-Doctrine.pdf?ver=2017-09-13-150324-650, [30 de enero de 2018].

EMA, (2002): *Instrucción General 001. Doctrina aeroespacial, 2002*nd edition, Madrid: EA.

MILLS, C. (2017): *ISIS/Daesh: the military response in Iraq and Syria*, 8 de marzo. [Online], Available: http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06995/SN06995.pdf, [20 de marzo de 2018].

Libros

Obras generales

PORRÚA, F. (1954): *Teoría del Estado*. Trigésima novena edición, México: Porrúa.

Obras específicas

CLAUSWITZ, K.V. (2002): *De la guerra*, 17 agosto. [Online], Available: http://www.lahaine.org/amauta/b2-img/Clausewitz %20Karl %20von %20-%20De %20la %20guerra.pdf, [21 de marzo de 2018].

COLE, B. (2015): *From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State.* Primera edición, Washington: The Brooking Institution.

COOPER, R. (1996): The Postmodern State and the Word Order. Demos Medical Publishing, enero, p. 50.

FELTER, J.; y FISHMAN, B. (2007): *Al-Qaida´s Foreing Fighters in Iraq. A First Look at the Sinjar Records*. Primera edición, Nueva York: West Point.

FISHMAN, B. (2009): *Dysfunction and Decline: Lessons Learned from Inside Al-Qaida in Iraq.* Nueva York: West Point.

GONZÁLEZ-CUTRE, M.; y LÓPEZ MAYO, F. (1938): *Conferencias sobre historia de la aviación*. Primera edición, León: Academia de Aviación de León.

NEWMAN, J. M. (1992): *JFK and Vietnam: Deception, Intrigue and the Struggle for Power.* Primera edición, Nueva York: Warner Books.

RIEDEL, B. (2010): *The Search for Al Qaeda: Its Leadership, Ideology and Future.* Primera edición, Washington DC: Brooking Institution Press.

SEVERSKI, A. (1943): *Inervención del poder aéreo en la victoria.* Reservado para autoridades. Primera edición, Madrid: Ministerio del Aire.

SUBSECRETARÍA DE AVIACIÓN, (1938): *Manual de tiro y bombardeo aéreo.* Primera edición, Barcelona: Tipografía Olympia.

Artículos en revistas científicas

ANDRES, R.; WILLS, C.; y GRIFFITH, T. E. (2005): «Winning with Allies. The Strategic Value of the Afghan Mode». *International Security*, Vol. 30, Núm. 3, pp. 1-51.

ARIEL, F. (2016): «Estado Islámico: ¿Amenaza para el mundo o el surgimiento de un nuevo Estado?», *Revista Geográfica Digital*, Vol. Año 13, Núm. 25, p. 6, Available: http://revistas.unne.edu.ar/index.php/geo/article/view/2132, [31 de diciembre de 2017].

BIDDLE, S. (2007): «The past as prologue: Assessing theories of future warfare», *Journal Security Studies*, Vol. 8, Núm. 1, diciembre, pp. 1-74.

JORDAN, J. (2015): «El Dáesh»; en: Defensa, Ministerio de Defensa. (Ed.) Cuadernos de Estrategia, Núm. 173. La Internacional Yihadista; Primera edición, Madrid: Minisdef. (2016): «El debate sobre la primacía del poder aéreo: un recorrido histórico», IEEE, Núm. 12, p. 10.

KNIGHTS, M. (2014): «ISIL´s Political-Military Power in Iraq», *CTC Sentinel*, Vol. 7, Núm. 8, agosto, pp. 1-24.

LISTER, C. (2014): «Profiling the Islamic State», *Brooking Doha Center Analysis Paper*, Núm. 13, diciembre, pp. 1-57.

MARTÍNEZ VIQUEIRA, L. (2017): «Partisanos y terroristas. Una mirada al Dáesh a través de Carl Schmitt», IEEE, pp. 1-17.

Artículos de revistas de divulgación

ÁNGEL GABRIEL, L. N. (1991): «La aviación española en la campaña de Marruecos (1913-1927)», *Revista de Cultura Militar*, Núm. 3, pp. 61-72.

LUIZARD, J. P. (2015): «La emergencia del Estado Islámico. Claves geopolíticas, historia y clivajes confesionales», *Revista Nueva Sociedad*, Vol. mayo-junio, Núm. 257, diciembre, pp. 1-3.

***Documentación escrita de seminarios o congresos y no publica**da*

CALDUCH, R. (2014): *Metodos y técnicas de investigación en las relaciones internacionales (curso de doctorado)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

DOPE ESFAS, (2017): *Fundamentos de las operaciones conjuntas*, 2017th edition, Madrid: ESFAS.

ESFAS, (2018): «Fundamentos de las operaciones conjuntas», Madrid: ESFAS. (2018): *Fundamentos de las operaciones conjuntas. Tomo III NA5CRO*, 2018th edition, Madrid: ESFAS.

Medios de comunicación

Noticias

AFP BEIRUT, (2012): http://english.alarabiya.net, 21 de marzo. [Online], Available: http://english.alarabiya.net/articles/2012/03/21/202177.html, [26 de febrero de 2018].

BBC, (2014): http://www.bbc.com. [Online], Available: http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/06/140611_ultnot_toman_tikrit_irak_ch, [27 de febrero de 2018].

FAUCON, B.; y COKER, M. (2016): http://www.expansion.com, 1 de mayo. [Online], Available: http://www.expansion.com/mercados/materias-primas/2016/04/30/5721daa2468aeb3d708b4608.html, [28 de febrero de 2018].

FUNK II, P. E. (2017): http://www.inherentresolve.mil, 10 de diciembre. [Online], Available: http://www.inherentresolve.mil/News/Article/1392965/coalition-congratulates-iraqis/, [3 de enero de 2018].

GLOBAL COALITION, (2017): http://theglobalcoalition.org/, 14 de marzo. [Online], Available: http://theglobalcoalition.org/en/partners/, [19 de febrero de 2018].

Comunicados

CJTF-OIR, (2014): http://www.inherentresolve.mil, 17 de octubre. [Online], Available: http://www.inherentresolve.mil/, [20 de octubre de 2017]. (2017): http://www.inherentresolve.mil/. [Online], Available: http://www.inherentresolve.mil/Portals/14/Documents/Mission/HISTORY_17OCT2014-JUL2017.pdf?ver=2017-07-22-095806-793, [25 de febrero de 2018].

CJTF-OIR MEDIA, (2014): http://www.inherentresolve.mil/. [Online], Available: http://www.inherentresolve.mil/Portals/14/Documents/Mission

/20170717- %20Updated %20Mission %20Statement %20Fact %20 Sheet.pdf?ver=2017-07-17-093803-770, [29 de enero de 2018]. (2016): http://www.inherentresolve.mil/. [Online], Available: http://www.inherentresolve.mil/campaign/, [28 de enero de 2018].

OPERATION «INHERENT RESOLVE», (2016): *Inherent Resolve*, 6 de abril. [Online], Available: http://www.inherentresolve.mil/News/Strike-Releases/, [12 de octubre de 2017].

Artículos de opinión y editoriales

GORDON, M.; y SCHMITT, E. (2015): http://www.nytimes.com, 13 de noviembre. [Online], Available: https://www.nytimes.com/2015/11/13/us/politics/us-steps-up-its-attacks-on-isis-controlled-oil-fields-in-syria.html, [27 de febrero de 2018].

WITNESS IRAQ, (2014): *https://azelin.files.wordpress.com/*, 5 de febrero. [Online], Available: https://azelin.files.wordpress.com/2014/02/al-qc481_idah-22on-the-relationship-of-qc481idat-al-jihc481d-and-the-islamic-state-of-iraq-and-al-shc481m22-en.pdf, [25 de febrero de 2018].

NEW YORK TIMES, (2010): http://www.nytimes.com, 17 de octubre. [Online], Available: http://www.nytimes.com/2010/10/17/world/middleeast/17awakening.html?pagewanted=all&_r=0, [25 de febrero de 2018].

REED, M.M. (2015): *energyfuse.org*, 25 de noviembre. [Online], Available: energyfuse.org/tidal-wave-ii-understanding-the-pentagons-strategy-to-cripple-isiss-oil-operations/, [28 de febrero de 2018].

REUTERS, (2016): http://www.abc.es, 11 de mayo. [Online], Available: http://www.abc.es/internacional/abci-ingresos-daesh-venta-petroleo-reducido-mitad-201605112105_noticia.html, [21 de marzo de 2018].

Entrevistas

SPARKS, D. (2015): https: //www.dvidshub.net/, 22 de septiembre. [Online], Available: https://www.dvidshub.net/news/176869/iii-corps-assumes-operation-inherent-resolve-mission, [28 de enero de 2018].

Otros

ADÁN, G. (2012): http://www.ibesinvestigacion.com, 4 de marzo. [Online], Available: http://www.ibesinvestigacion.com/wp-content/uploads/2012/04/Potencial-psicológico-en-combate.-Gonzalo-Adán.pdf018].

CHEN, P. (2006): *ww2db.com*, 23 de marzo. [Online], Available: https://ww2db.com/battle_spec.php?battle_id=111, [27 de febrero de 2018].

DEPARTAMENT OF DEFENCE, (2015): https://www.defense.gov, 16 de agosto. [Online], Available: https://www.defense.gov/Site-Index/, [25 de diciembre de 2017]. (2018): https://www.defense.gov. [Online], Available: https://www.defense.gov/casualty.pdf, [6 de febrero de 2018].

HOMELAND SECURITY, (2005): https://www.globalsecurity.com, 9 de julio. [Online], Available: https://www.globalsecurity.org/security/library/report/2005/zawahiri-zarqawi-letter_9jul2005.htm, [14 de febrero de 2018].

ISW, (2016 a.): [Online], Available: http://www.understandingwar.org/backgrounder/campaign-mosul-october-17-2016, [6 de febrero de 2018]. (2016 b.): [Online], Available: http://www.understandingwar.org/backgrounder/campaign-mosul-october-29-31-2016, [6 de febrero de 2018]. (2016 c.): [Online], Available: http://www.understandingwar.org/backgrounder/campaign-mosul-november-22-28-2016, [6 de febrero de 2018]. (2016 d.): [Online], Available: http://www.understandingwar.org/backgrounder/campaign-mosul-december-13-19-2016, [10 de febrero de 2018]. (2017 a.): [Online], Available: http://www.understandingwar.org/backgrounder/campaign-mosul-january-24-31-2017, [10 de febrero de 2018]. (2017 b.): [Online], Available: http://www.understandingwar.org/backgrounder/campaign-mosul-march-25-2017, [10 de febrero de 2018]. (2017 c.): [Online], Available: http://www.understandingwar.org/backgrounder/campaign-mosul-april-29-may-11-2017, [10 de febrero de 2018]. (2017 d.): [Online], Available: http://www.understandingwar.org/backgrounder/campaign-mosul-may-12-june-21-2017, [10 de febrero de 2018].

LEWIS, J. D. (2013): *Middle East Security Report* $_{14}$*. Al-Qaeda in Iraq Resurgent*, 10 de septiembre. [Online], Available: http://www.understandingwar.org, [25 de febrero de 2018]. (2014): *AQUI´s «soldiers´ harvest»*, 28 de junio. [Online], Available: http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Backgrounder_SoldiersHarvest.pdf, [27 de marzo de 2018].

REUTERS, (2011): http://news.trust.org/, 15 de agosto. [Online], Available: http://news.trust.org//item/?map=factbox-security-developments-in-iraq-august-15/, [25 de febrero de 2018].

GLOBAL COALITION, (2017): http://theglobalcoalition.org/, 14 de marzo. [Online], Available: http://theglobalcoalition.org/en/mission-en/#military-progress), [28 de enero de 2018].

U.S. DEPARTAMENT OF DEFENSE, (2014): https://www.defense.gov, 1 de octubre. [Online], Available: https://www.defense.gov/News/Archive/?Category=12140&Page=164, [30 de diciembre de 2017].

US CENTRAL COMMAND, (2016): https://www.centcom.mil, 9 de septiembre. [Online], Available: https://www.centcom.mil/OPERATIONS-AND-EXERCISES/OPERATION-INHERENT-RESOLVE/, [28 de enero de 2018].

Capítulo sexto

La comunidad de inteligencia española, presente y futuro

Juan Miguel Martín Cuevas

Resumen

La comunidad de inteligencia es un pilar fundamental de la Seguridad Nacional de cualquier país, en España la indefinición de la comunidad de inteligencia puede generar duplicidades y descoordinaciones entre los servicios de información e inteligencia existentes, particularmente en el ámbito interior. A lo largo del artículo se analiza la situación de la comunidad de inteligencia española así como las de Alemania, Italia, Francia, EE. UU. y Reino Unido para, a continuación, compararlas. Posteriormente se examinan las amenazas y debilidades de la contrainteligencia en España, finalizando con unas conclusiones y propuestas, con el objetivo de adecuar la comunidad de inteligencia a las demandas de seguridad del futuro, especialmente en el ámbito de la contrainteligencia, entendida esta como la actividad que combate las amenazas representadas por el terrorismo, el espionaje, la subversión, el sabotaje y el crimen organizado en su versión más grave.

Palabras claves

Comunidad de inteligencia, servicio de inteligencia, servicio de información, inteligencia y contrainteligencia.

The Spanish Intelligence Community, present and future

Abstract

The intelligence community is a key pillar of the National Security of any country, in Spain the lack of definition of the intelligence community can cause duplication and lack of coordination between existing intelligence and information services, particularly in the inner sphere. Throughout the work is analyzed the situation of the Spanish intelligence community as well as that of Germany, Italy, France, USA and UK for, compare them. Then discuss the threats and weaknesses of counterintelligence in Spain, finishing with conclusions and proposals, with the aim of the intelligence community to be adapted to the demands of security of the future, especially in the field of the counterintelligence, understood as activity to combat the threats represented by terrorism, espionage, subversion, sabotage and organized crime in its most serious version.

Key words

Intelligence community, intelligence service, secret service, intelligence, counterintelligence.

Glosario de abreviaturas

AGE	Administración General del Estado.
ANIC	Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia.
AISE	Agencia de Inteligencia y Seguridad Exterior.
AISI	Agencia de Inteligencia y Seguridad Interior.
BfV	Oficina Federal para la Protección de la Constitución.
BKA	Oficina Federal Criminal.
BND	Servicio Federal de Inteligencia.
CASA	Comité de Análisis Estratégico Antiterrorista.
CBP	Aduanas y Protección de Fronteras.
CCA	Centro de Coordinación Antiterrorista (PROPUESTA).
CCC	Centro de Coordinación de Ciberdefensa (PROPUESTA).
CCN	Centro Criptológico Nacional.
CCI	Célula Conjunta de Inteligencia (PROPUESTA).
CDGAI	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia.
CENSI	Centro Nacional de Seguridad Interior (PROPUESTA).
CERT	Computer Emergency Response Team.
CESID	Centro Superior de Información para la Defensa.
CGI	Comisaría General de Información.
CIA	Agencia Central de Inteligencia.
CICO	Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado.
CIFAS	Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.
CISR	Comité Interministerial para la Seguridad de la República.
CITCO	Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado.
CME	Cuerpo de Mozos de Escuadra.
CNCA	Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista.
CNI	Centro Nacional de Inteligencia.
CNP	Cuerpo Nacional de Policía.
CNPIC	Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad.
CNR	Consejo Nacional de Inteligencia.
CSN	Consejo de Seguridad Nacional.
DAVA	Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera.
DCRI	Dirección Central de Inteligencia Interior.
DEA	Agencia Antidrogas.
DGGC	Dirección General de la Guardia Civil.
DGP	Dirección General de la Policía.
DGSE	Dirección General de Seguridad Exterior.
DGSI	Dirección General de la Seguridad Interior.
DHS	Departamento de Seguridad Nacional.
DIA	Agencia de Inteligencia de la Defensa.
DIAT	Director de Inteligencia y Antiterrorismo (PROPUESTA).
DIS	Departamento de Inteligencia para la Seguridad.
DIN	Director de Inteligencia Nacional.

DNRED	Dirección Nacional de Inteligencia y Aduanas.
DPSD	Dirección de Protección y Seguridad de la Defensa.
DRM	Dirección de Inteligencia Militar.
DSN	Departamento de Seguridad Nacional.
EMAD	Estado Mayor de la Defensa.
ESN 2017	Estrategia de Seguridad Nacional de 2017.
ETA	Euskadi Ta Askatasuna.
FAS	Fuerzas Armadas.
FBI	Oficina Federal de Investigación.
FVEY	Five Eyes. Alianza de las agencias de inteligencia de EE. UU., Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
GEOINT	Inteligencia Geoespacial.
GCHQ	Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno.
GIZ	Centro Común de Internet.
GTAZ	Centro Común Contra Terrorista.
HUMINT	Inteligencia obtenida por medios humanos.
ICE	Policía de Inmigración y Aduanas.
INCIBE	Instituto Nacional de Ciberseguridad.
JEMAD	Jefe del Estado Mayor de la Defensa.
JIC	Comité Conjunto de Inteligencia.
JIGC	Jefatura de Información de la Guardia Civil.
JTAC	Centro Conjunto de Análisis Terrorista.
Lcni	Ley reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.
LfV	Oficina estatal para la protección de la Constitución.
LOcni	Ley Orgánica 2/2002 reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia.
LODN	Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional.
LOFCS	Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial.
LSN	Ley 26/2015 de Seguridad Nacional.
MAD	Servicio de Seguridad Militar.
MASINT	Inteligencia de Medición y Firma electromagnética.
MCCD	Mando Conjunto de Ciberdefensa.
MCS	Medios de Comunicación Social.
MINISDEF	Ministerio de Defensa.
MIR	Ministerio del Interior.
NGIA	Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial.
NRO	Oficina Nacional de Reconocimiento.
NSA	Agencia de Seguridad Nacional.
OA	Organismo Autónomo.
OM	Orden Ministerial.
ONIC	Oficina Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia.
ONS	Oficina Nacional de Seguridad.
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte.

SED	Secretario de Estado-Director del CNI.
SEPBLAC	Servicio Ejecutivo de Prevención de Blanqueo de Capitales.
SES	Secretaría de Estado de Seguridad.
SI	Servicio de Inteligencia e Información.
SIFAS	Sistema de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.
SIGC	Servicio de Información de la Guardia Civil.
SIGINT	Inteligencia obtenida por señales.
SIS	Servicio Secreto de Inteligencia.
SS	Servicio de Seguridad.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TC	Tribunal Constitucional.
TESSCO	Terrorismo, Espionaje, Sabotaje, Subversión y Crimen Organizado.
TRACFIN	Servicio de Procesamiento de la Información y Acción contra Servicios Financieros Clandestinos.
TS	Tribunal Supremo.
UCLAT	Unidad de Coordinación de la Lucha Antiterrorista.

Introducción y estado de la cuestión

Introducción

Un análisis de la situación actual de la comunidad de inteligencia[1] en España resulta del todo imprescindible para seguir avanzando en la lucha por un entorno de libertad y seguridad para nuestro país. En esa lucha podemos inspirarnos en las comunidades de inteligencia de países aliados con los que compartimos esos mismos objetivos.

Esa guerra permanente debe llevarnos a aprender de nuestros errores y a analizar las deficiencias organizativas que presenta la comunidad de inteligencia española. Solo así se podrá continuar con éxito en la batalla por un futuro lo más libre de amenazas y riesgos posible. Ello nos obliga a un proceso de perfeccionamiento constante.

Lo enunciado arriba es, precisamente, lo que trata de analizar el presente artículo: ¿Cuál debe ser la configuración adecuada de la comunidad de inteligencia en España para afrontar los retos de inteligencia y contrainteligencia? El tema resulta de altísimo interés desde la perspectiva tanto de la Defensa como desde la más amplia que representa la seguridad.

[1] GALVACHE VALERO, F.: Cuadernos de Estrategia, Núm. 127 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). «Ciertamente, el concepto de comunidad de inteligencia no es un hallazgo reciente. Se puede decir que comenzó a acuñarse de modo intencional y funcional, cuando el 22 de enero de 1946, el presidente Thruman, fresco aún el recuerdo del desastre de Pearl Harbour, ordenó que las actividades de inteligencia relacionadas con la Seguridad Nacional fueran planeadas y desarrolladas de forma coordinada para garantizar la eficacia y el logro de sus objetivos».

Definiciones y conceptos

Para presentar el estado de la cuestión y el marco teórico vamos a describir el concepto de comunidad de inteligencia así como el de servicio de inteligencia y servicio de información. Estos «operadores de inteligencia» son los que finalmente van a desarrollar el ciclo de la inteligencia[2], proceso inevitablemente ligado a cualquier tipo de actividad de información o inteligencia.

Concepto de comunidad de inteligencia

La comunidad de inteligencia consiste en «un sistema integrado por las agencias y organismos relevantes en tal materia que sirven a los objetivos estratégicos del Gobierno de la nación, de forma coordinada, gracias a la labor de una estructura de superior nivel que promueve y garantiza las relaciones y la conectividad necesaria, a los niveles y por los procedimientos adecuados y en orden a optimizar los resultados». (Sanso-Rupert. 2006).

Servicio de inteligencia vs servicio de información

Se entiende por servicio de inteligencia aquel «organismo del Estado, normalmente definido como entidad pública y con presupuesto propio, al que se le asigna el cometido general de facilitar al presidente del Gobierno y al Gobierno de la nación informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o la integridad territorial de la nación, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones. También conocida como agencia de inteligencia». (Díaz. *et al.* 2013. p. 235).

Por otro lado, se define como servicio de información a la «estructura, generalmente de carácter policial, que analiza información con una orientación de prevención del delito y orientados a la protección del orden público, y por tanto, hacia el interior de las fronteras donde el gobernante tiene autoridad. Suele definirse por oposición a servicio de inteligencia. Trabaja con actos estrictamente tipificados y su función es claramente preventiva, ya que la presencia en ciertos entornos es disuasoria. Tiene una función represiva cuando se produce el delito y su información se emplea para perseguir el delito». (*Ibidem* anterior, pp. 234-235).

La literatura académica distingue entre el modelo británico y el modelo norteamericano como máximos exponentes de uno y otro. En el modelo británico (el modelo soviético-ruso se enmarca aquí también) la inteligencia es

[2] Compuesto en el modelo ideal por cuatro fases: Dirección, obtención, elaboración y difusión de la inteligencia. En todo este proceso el material «en bruto» sobre el que se trabaja es la información.

un tipo específico de información, concretamente la obtenida por medios no convencionales. En el modelo norteamericano la información es un componente específico de la inteligencia, que tras su elaboración, crea conocimiento. (Palacios. 2014. P.105)

No obstante en esta distinción doctrinal que podemos realizar, entre servicio de inteligencia y servicio de información, ambos tipos de servicios forman parte de la comunidad de inteligencia. Esta pertenencia se debe a una designación legal y a una realidad fáctica, especialmente contrastable en materia de seguridad interior.

Ejemplos de designación legal tenemos en el artículo 6 de la *Ley 11/2002*[3] *de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia (Lcni)*, al referirse a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (CDGAI) que reza lo siguiente: «1. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia velará por la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado para la formación de una comunidad de inteligencia».

Igualmente la *Ley 26/2015 de Seguridad Nacional (LSN)* en el artículo 9.2 al definir los componentes de la Seguridad Nacional señala:

> *«Los Servicios de Inteligencia e Información del Estado, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, apoyarán permanentemente al Sistema de Seguridad Nacional, proporcionando elementos de juicio, información, análisis, estudios y propuestas necesarios para prevenir y detectar los riesgos y amenazas y contribuir a su neutralización».*

Por ello debemos asumir la indiferencia, a los efectos de la comunidad de inteligencia española, de la condición de servicio de inteligencia o servicio de información, SI en ambos casos.

Inteligencia interior vs contrainteligencia

En el plano doctrinal también surgen matices respecto a los conceptos de inteligencia, inteligencia exterior, inteligencia interior y contrainteligencia. Por ello se recogen las definiciones de estos cuatro términos del ya mencionado *Diccionario LID. Inteligencia y Seguridad* del Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España.

Inteligencia es descrita como el «producto obtenido tras aplicar a la información técnicas de análisis, de forma que resulte útil al decisor a la hora de tomar sus decisiones con el menor nivel de incertidumbre posible, siguiendo el ciclo de inteligencia». (Díaz. *et al*. 2013. p. 162)

[3] El artículo 9 apartado f) de la *Ley 11/2002 (Lcni)* dispone que el secretario de Estado director del Centro Nacional de Inteligencia desempeña las funciones de Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia y la Dirección del Centro Criptológico Nacional.

Inteligencia interior se define como:

> *«Tipo de inteligencia que se ocupa de prever y monitorizar los riesgos y amenazas para la seguridad que provienen del interior del país, bien sean de nacionales o extranjeros residentes. La actividad de los servicios de vigilancia de sus propias poblaciones, sin unos adecuados mecanismos de control, ha sido motivo de muchos de los escándalos que han envuelto a estas agencias en numerosos países». (Ibidem anterior, p.168).*

La contrainteligencia responde a:

> *«Acciones realizadas por los servicios de inteligencia en defensa y garantía de la seguridad de un país contra los servicios de inteligencia hostiles de potencias extranjeras y las organizaciones o individuos que realicen acciones de terrorismo, espionaje, sabotaje, subversión y crimen organizado (conjunto de amenazas reconocidas por las siglas «TESSCO»). También incluye acciones contra los extremismos religiosos, políticos, étnicos, etc., de carácter violento y contra las operaciones de información y psicológicas que tengan como objetivo nuestra población. Las acciones tienen como objetivo detectar, evaluar, analizar y contrarrestar tanto las amenazas directas como las indirectas, y se llevan a cabo en todas las áreas de la inteligencia en la que se pueda realizar la obtención de información, especialmente en la obtención por medios humanos, obtención en el espectro electromagnético, obtención en redes y bases de datos, obtención por imágenes, vigilancia y reconocimiento». (Ibidem anterior, pp. 86-87).*

Por otro lado, la inteligencia exterior es:

> *«Tipo de inteligencia que se ocupa de prever y monitorizar los riesgos, amenazas y oportunidades para un país que se producen más allá de sus fronteras. Actualmente con la aparición de actores no estatales en el ámbito internacional, esta inteligencia ya no es automáticamente asimilable a amenazas provenientes de otros Estados». (Ibidem anterior, pp. 167-168).*

Vistas las distintas definiciones resulta evidente la confusión con la que algunos autores utilizan los conceptos de contrainteligencia e inteligencia interior. La propia Directiva de Seguridad Nacional de 2017 al referirse a la contrainteligencia la limita a aquella actividad destinada a evitar la obtención ilegal de información, en especial a través del ciberespacio, por parte de Estados o grupos de personas. Esto es, define el todo con solo una pequeña parte de los cometidos de la contrainteligencia.

Esta definición restrictiva de contrainteligencia se ve influida por la percepción de que la contrainteligencia se limita a la labor de control de los SI extranjeros en territorio nacional. Ello ha dado pié al uso del concepto de inteligencia interior con asiduidad. Esto, no obstante, debe considerarse un error desde el punto de vista conceptual. La existencia o las actividades de un servicio de inteligencia interior, que, de acuerdo a la definición arriba

expuesta, vigilara a los ciudadanos de su propio país resultan inaceptables en una democracia avanzada como la española.

Amenazas «TESSCO»

Terminaremos esta introducción haciendo una breve referencia a las amenazas «TESSCO» que se encuentran recogidas en el ámbito de la contrainteligencia, esta abreviatura recoge los principales ámbitos de actuación de la contrainteligencia: terrorismo, espionaje, sabotaje, subversión y crimen organizado. Debemos destacar de entre estas el terrorismo y, en los últimos años, la subversión en Cataluña.

La subversión es definida como un «conjunto de actividades encaminadas a minar o desalojar mediante la violencia o la agitación el régimen constitucional establecido en un Estado. Las actividades subversivas buscan interferir o, en su caso, destruir las instituciones electorales, legislativas, gubernamentales o procesos judiciales del país y pueden provenir de actores internos o extranjeros». (Díaz. *et al*. 2013. p. 243).

Atendiendo a esta definición, es evidente que la subversión es una de las amenazas actuales para la Seguridad Nacional de nuestro país. A estas amenazas en su representación clásica hay que añadir las mismas anteponiendo la fórmula «ciber» delante. Así nos encontramos con ciberterrorismo, ciberespionaje, cibersabotaje..., etc. Las amenazas cibernéticas son un espacio integrado en el conjunto de las amenazas, aunque lógicamente con un tratamiento diferente. La neutralización del sabotaje cibernético (una vez más amenaza «TESSCO») debe constituir una prioridad para nuestros SI,s y sus correspondientes órganos de ciberdefensa y ciberseguridad.

La comunidad de inteligencia en España

Servicios de información e inteligencia en España

La comunidad de inteligencia se articula en torno a una serie de servicios de información e inteligencia que la componen. Vamos a describir con más detalle los relevantes para la comunidad de inteligencia española y, en la medida de lo posible su estructura.

El Centro Nacional de Inteligencia

El Centro Nacional de Inteligencia (CNI) creado en la ya mencionada *Ley 11/2002 (Lcni)*, es heredero del Centro Superior de Información para la Defensa (CESID) fundado por *Real Decreto 1558/77 de 4 de julio*. Este organismo se encontraba incardinado en el Ministerio de Defensa (MINISDEF) tanto orgánica como funcionalmente. No obstante en el año 1982 pasó, mediante la *Orden Ministerial* (OM) *135/1982*, a depender funcionalmente del presidente

del Gobierno. Finalmente, por *Real Decreto 1324/1995*, se procedió a la creación de un estatuto único para todos sus miembros civiles y militares.

Su estructura, organización, actividades, medios, instalaciones, procedimientos, bases de datos, personal, fuentes de información e informaciones son declaradas secreto por el artículo 5 de la *Lcni*. Ello no obsta para que exista un adecuado control de sus actividades en todos los ámbitos. El control administrativo se lleva a través de la CDGAI. El control político de sus actividades se ejecuta por la comisión parlamentaria de control de los créditos destinados a gastos reservados, conocida como comisión de secretos oficiales. Finalmente, el control judicial lo realiza directamente un magistrado del Tribunal Supremo (TS) tal y como establece la *Ley Orgánica 2/2002 reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia (LOcni)*.

El *Real Decreto 436/2002 de 10 de mayo por el que se establece la estructura orgánica del Centro Nacional de Inteligencia modificado por Orden Ministerial de Defensa DEF/2962/2009 de 2 de noviembre* especifica que este se conforma por una Secretaría General y tres Direcciones Generales Técnicas: Inteligencia, Apoyo a la Inteligencia y Recursos. Todas ellas bajo la dirección del secretario de Estado-director del CNI (SED) y, en caso de suplencia, por el secretario general con rango de subsecretario de Estado.

Dentro del CNI se enmarcan igualmente otros organismos: El Centro Criptológico Nacional (CCN), la Oficina Nacional de Seguridad (ONS), y la Oficina Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia (ONIC).

El SED es, además, Autoridad Nacional de Ciberseguridad al dirigir el CCN y Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia. Así lo recoge el artículo 9.2 f) de la *Lcni* cuando indica que le corresponde al SED desempeñar las funciones de Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia (ANIC) y la Dirección del CCN.

Por *Real Decreto 421/2004* se regulan las funciones del CCN y su director, invistiendo al SED en autoridad de certificación de seguridad de las tecnologías de la información y autoridad de certificación criptológica. Para recalcar estas facultades termina el real decreto señalando: «Para el desarrollo de estas funciones, el CCN podrá establecer la coordinación oportuna con las comisiones nacionales a las que las leyes atribuyan responsabilidades en el ámbito de los sistemas de las tecnologías de la información y los sistemas».

Por el contrario, como Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia, no se ha producido desarrollo legislativo alguno que dote de autenticas competencias esa designación. Los intentos de elaboración y desarrollo de un real decreto para dar contenido a esa autoridad han terminado en fracaso[4]. Esto

[4] El último de ellos, el proyecto de real decreto regulador de la Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia, en cuya fase de informe fue duramente criticado por el Ministerio del Interior en informe de 23 de junio de 2015 de la Policía Nacional entre otros.

tiene gran trascendencia pues supone que el SED, aun siendo designado ANIC, no tiene poderes reales para desempeñar esa función.

Finalmente, indicar que el SED ejerce, además, de Autoridad Nacional de Seguridad Delegada, encargado de la recepción y tramitación de la información clasificada proveniente de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE).

La Comisaría General de Información

La Comisaría General de Información (CGI) del Cuerpo Nacional de Policía es el servicio de información de la Policía Nacional. Sus antecedentes se remontan a 1912, año del asesinato del presidente del Consejo de Ministros don José Canalejas.

La *Orden de Interior 28/2013 de 18 de enero*, que desarrolla la estructura orgánica y de funciones de los servicios centrales y periféricos de la DGP, en su artículo 6 se refiere a la CGI indicando que estará compuesto por las unidades y servicios que se determinen mediante orden comunicada.

De conformidad con lo establecido en los Acuerdos del Consejo de Ministros[5] de 28 de noviembre de 1986 y de 16 de febrero de 1996 la estructura, organización, medios, técnicas operativas, bases de datos e informaciones utilizadas en la lucha antiterrorista por las FCSE tienen la consideración de «secreto». Esta clasificación de «secreto» ha sido ampliada a la lucha contra la delincuencia organizada por las FCSE mediante otro Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 6 de junio de 2014.

La estructura de la CGI por unidades centrales nos es desconocida por el ya mencionado carácter de secreto de su estructura, pero bien pudiera responder a una división por tipos de terrorismo, esto es, una unidad central para la persecución del terrorismo de origen autóctono, una unidad central para la persecución del terrorismo de origen internacional y una unidad central para la persecución de delitos derivados de radicalismos violentos y el cono-

[5] Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986. Otorga con carácter genérico la clasificación de secreto: «Las claves de material criptográfico», «La estructura, organización, medios y procedimientos operativos específicos de los servicios de información, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas». Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 1996. Otorga con carácter genérico la clasificación de secreto: «La estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizadas en la lucha antiterrorista por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas». Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2014. Otorga con carácter genérico la clasificación de Secreto: «La estructura, organización, medios y técnicas operativas utilizados en la lucha contra la delincuencia organizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas».

cimiento de otras áreas de interés. Siempre, y en todo caso, con el apoyo de los medios técnicos necesarios operados por especialistas.

Además, la vertebración de la CGI con otras unidades periféricas de información, previsiblemente estructuradas a imagen y semejanza de la estructura central, hacen que el despliegue policial en esta materia constituya un auténtico servicio de información policial bajo la denominación genérica de Comisaría General de Información.

La CGI se encuentra claramente orientada a la lucha contra el terrorismo. Hasta hace unos años, esta estructura había estado orientada a la lucha contra el terrorismo de carácter autóctono, de extrema izquierda e independentista fundamentalmente. No obstante, la CGI y sus unidades periféricas siempre han constituido la punta de lanza en la lucha contra el terrorismo internacional de corte yihadista a nivel mundial. La CGI en la actualidad prioriza la incorporación de la tecnología a sus procedimientos de trabajo mediante el *Proyecto i3* y el procesamiento masivo de datos.

La Jefatura de Información de la Guardia Civil

La Jefatura de Información de la Guardia Civil (JIGC) es el otro SI que compone la estructura de información de las FCSE. Sus orígenes como servicio de información se remontan a la ley de 8 abril de 1940 de organización de la DGGC con la creación de la Tercera Sección del Estado Mayor de la Guardia Civil. Esta estructura militar se derivaba del carácter militar de la institución.

Por orden reservada de abril de 1941, el ya denominado Servicio de Información de la Guardia Civil (SIGC) pasó a depender de la Segunda Sección del Estado Mayor. Durante ese periodo es de destacar el papel que tuvo está segunda sección en la lucha contra los «maquis» mediante el uso de las contrapartidas[6].

Durante el régimen de Franco las labores de información policial recayeron casi en exclusiva en el Cuerpo General de Policía que, en el imaginario popular español, era conocido como «la policía secreta». No fue hasta principios de los años 80 que la lucha contra la organización terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA) obligó al desarrollo conjunto de operativos de información entre los grupos de servicios especiales de la Segunda Sección de Estado Mayor, denominación adoptada por los operativos del SIGC, y los servicios de información del Cuerpo Superior de Policía, sucesora del Cuerpo General ya mencionado.

[6] Los «maquis» o guerrilleros republicanos se conformaron al acabar la Guerra Civil en «partidas» o grupos guerrilleros particularmente activos en zonas montañosas y sobre todo cerca de la frontera de Francia donde obtenían cierto refugio. Las «contrapartidas» eran grupos de guardias civiles que se hacían pasar por partidas guerrilleras y obtenían información sobre los apoyos del movimiento republicano.

La desaparición de la estructura de Estado Mayor y la aparición de las subdirecciones generales provocó que el SIGC se incardinara en la subdirección operativa dentro de la Jefatura de Investigación e Información, que incluía al Servicio de Policía Judicial y al Servicio de Información. Posteriormente, el SIGC pasó a separarse del Servicio de Policía Judicial convirtiéndose en jefatura mandada por un oficial general adoptando la denominación de Jefatura de Información.

El artículo 11.1 g) y h) de la *LOFCS* establece para el CNP y la GC idénticas misiones en el plano de la información, distribuidas, eso sí, de acuerdo a un criterio territorial. No obstante, en el marco de la investigación y explotación de la información, el artículo 11.3 rompe esta distribución territorial, lo que supone de facto que ambos cuerpos realizan funciones de investigación e información en todo el territorio nacional. Esta situación solo es gestionable con criterios racionales desde una coordinación total y absoluta entre ambos cuerpos.

En cuanto a la estructura de la JIGC, sus medios, técnicas operativas, bases de datos e informaciones están declaradas secretas al igual que los de la CGI. Por ello tampoco se conoce su estructura si bien se intuye que no debe ser muy diferente de la de la CGI con una potenciación de la investigación en las redes informáticas.

Para terminar, diremos que la estructura de la JIGC a nivel central se ve fuertemente reforzada por la estructura periférica de información. La suma de la JIGC y las unidades periféricas se han dado en llamar SIGC manteniendo la antigua denominación pero dotándole de un significado diferente.

El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas

El Centro de Inteligencia de la Fuerzas Armadas (CIFAS) es el único SI español que declara explícitamente su pertenencia a la comunidad de inteligencia. Lo realiza en la *Orden del Ministerio de Defensa 1076/2005* en la que, además, se recogen sus misiones.

El CIFAS, a través del jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), es el encargado de facilitar al ministro de Defensa y a otras autoridades militares, inteligencia militar precisa que alerte sobre situaciones internacionales que potencialmente afecten a la Defensa Nacional. También presta apoyo en inteligencia durante las operaciones militares y se encarga de la contrainteligencia militar.

Es el único centro en materia de inteligencia de las Fuerzas Armadas en el nivel estratégico, como se recoge en el *Real Decreto 872/2014*. También se encarga de apoyar la obtención de inteligencia en el nivel operacional. En el nivel táctico coordina las diferentes actuaciones llevadas a cabo por los ejércitos en materia de inteligencia, cuando es necesario.

Esta distribución por niveles es una característica muy relevante de este SI. También lo es la dirección y explotación de medios y sistemas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento que pertenecen a diferentes unidades de las Fuerzas Armadas. Igualmente planifica, dirige y, en su caso, ejecuta las labores de cartografía de la Defensa a través de las unidades correspondientes que mantienen una dependencia funcional del CIFAS.

Todo esto supone que, en un momento dado, gran cantidad de sistemas, medios y unidades pueden encontrarse bajo la dependencia funcional del CIFAS con el potencial que ello supone. Este «sistema de sistemas» es denominado SIFAS Sistema de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, y cuenta con gran cantidad de subsistemas para la captación de imágenes, señales y fuentes humanas.

Sus actuaciones están regidas por la Directiva de Inteligencia Militar de la que emanan unos planes de inteligencia para el CIFAS. La Directiva de Inteligencia Militar es revisada con antelación por el CNI para asegurar su adecuación a los objetivos estratégicos recogidos en la Directiva de Inteligencia Nacional.

Los cometidos específicos y la estructura del CIFAS son declaradas secretas, al igual que ya vimos en el caso de la CGI y la JIGC. Se supone que la estructura del CIFAS será similar a la del CNI.

En el caso del CNI eran tres las direcciones generales existentes, si atendemos a las misiones que el *Real Decreto 872/2014* le otorga al CIFAS (inteligencia militar internacional, apoyo a las operaciones y contrainteligencia militar). Es posible deducir que la estructura del CIFAS esté ajustada al número de direcciones generales del CNI y a las misiones recogidas en el real decreto.

Otros servicios

Existen otros SI en España que realizan tareas que, en mayor o menor medida, se pueden calificar como inteligencia. En el marco de la seguridad interior y dependiente del MIR, nos encontramos con el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO). Creado en el año 2014 fruto de la fusión del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) y el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) mediante el *Real Decreto 873/2014 de 10 de octubre*.

Particularmente relevante es la presencia del CNI como observador en su División Antiterrorista, (no así en la de Crimen Organizado), la de Instituciones Penitenciarias y el SEPBLAC, y desde finales de marzo del 2018, la de un representante del CIFAS.

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (CDGAI) nace, como ya vimos, de la mano del CNI. Esta comisión se diseña con la do-

ble función de dirección y control del CNI por un lado, y de coordinación de los SI para la constitución de una autentica comunidad de inteligencia por otro.

La CDGAI «velará por la adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado para la formación de una comunidad de inteligencia». (*Lcni,* artículo 6.1). E insiste: «Velará por la coordinación del Centro Nacional de Inteligencia, de los servicios de información de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los órganos de la administración civil y militar». (*Lcni,* artículo 6.4).

Está claro que a esa comunidad de inteligencia deben pertenecer los SI sobre los que se ha desarrollado el apartado anterior, a saber: el CNI, la CGI, la JIGC y el CIFAS, siendo este, sin embargo, el único SI que indica expresamente su pertenencia a esta comunidad en la disposición que lo crea.

No está determinado que órganos o servicios deban conformar esa comunidad de inteligencia además de los mencionados. No se ha producido ningún desarrollo legislativo posterior que diera forma a la misma. Ni tampoco se ha dotado de operatividad real a la CDGAI. Es por ello, por lo que esta comisión resulta al mismo tiempo tan importante y tan inoperante.

Es cierto que la CDGAI tiene capacidad de dirección y control sobre el CNI, a través de la proposición de objetivos anuales del CNI que han de integrar la Directiva de Inteligencia y mediante la realización del seguimiento del grado de cumplimiento de estos objetivos. Pero estas funciones limitan básicamente la actividad de la CDGAI al CNI sin que ningún desarrollo normativo posterior haya concretado sus funciones de «adecuada coordinación de todos los servicios de información e inteligencia del Estado».

En relación a su composición, se encuentra presidida por la vicepresidente del Gobierno e integrada por los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Economía, el secretario de Estado de la Presidencia, el secretario de Estado de Seguridad y el secretario de Estado director del CNI que actúa como secretario de la reunión. A sus deliberaciones podrán ser convocados los titulares de otros órganos superiores y los directivos de la Administración General del Estado (AGE) que se estimen convenientes.

En cuanto a las funciones de la CDGAI estas son:

- Proponer al presidente del Gobierno los objetivos anuales del CNI.
- Realizar seguimiento y evaluación del desarrollo de esos objetivos.
- Velar por la coordinación del CNI con los SI de las FCSE y otros órganos de la Administración Civil y Militar.

Ni tan siquiera le corresponde a la CDGAI la aprobación de la Directiva de Inteligencia, ya que esta concierne al Gobierno en pleno. Su cometido se limita a los objetivos anuales.

En definitiva, la *Ley 11/2002* a pesar de su declaración de intenciones, no conforma a la CDGAI como un órgano de coordinación en torno al cual articular

la comunidad de inteligencia. Más bien la estructura como un órgano de control administrativo y ejecutivo sobre el CNI.

Modelos comparados

La comunidad de inteligencia en países de nuestro entorno

La desaparición de la guerra de bloques y el surgimiento de la multipolaridad y las nuevas amenazas de carácter global, han provocado procesos de adaptación en todos los grandes SI del mundo. Las nuevas amenazas tienen una dimensión transnacional y su naturaleza diversa dificulta su predicción.

Se van a describir brevemente algunos de los SI de países de nuestro entorno con los que luego poder hacer un análisis comparativo de utilidad. Trataré básicamente de dos grupos: los anglosajones, cuya pertenencia a la comunidad *Five Eyes*[7]*(FVEY)* sitúa a los mismos en un nivel de cooperación sin comparación en el mundo de los SI; por otro lado los SI continentales europeos más relevantes, que pertenecen además a países asimilables en muchos aspectos a España lo que hace de máximo interés su análisis[8].

Modelos continentales. Alemania. Italia. Francia

La comunidad de inteligencia en Alemania

La comunidad de inteligencia alemana se encuentra dirigida por una Autoridad Nacional denominada secretario de Estado de la Cancillería Federal y delegado del Gobierno Federal para los Servicios Federales de Inteligencia.

Esta dirección se compagina con un exhaustivo control parlamentario por el que cada medida restrictiva de derechos debe ser aprobada por una comisión de diez (10) parlamentarios elegidos *ad hoc*. El control parlamentario de la actividad de los SI alemanes se encuentra recogido en la Constitución alemana.

La estructura de la comunidad de inteligencia alemana está basada en tres servicios de inteligencia y dos centros de coordinación conjuntos. Además de esto, cada *länder* cuenta con una oficina propia de contrainteligencia.

El Servicio Federal de Inteligencia, *Bundesnachrichtendienst (BND)* es el servicio de inteligencia exterior y está adscrito a la Cancillería Federal alemana. Sus funciones coinciden con las de un SI exterior clásico, esto es, recopi-

[7] Definida por Vitor Tossini en el *UK Defence Journal* como «la alianza de inteligencia más importante del mundo». Está constituida por los servicios de inteligencia de los EE. UU., Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Comenzó como un acuerdo de cooperación en materia de inteligencia de señales en el año 1946.

[8] RUIZ, Miguel (2002): *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado Constitucional*. Editorial Tecnos.

lar y analizar información exterior relevante para Alemania. En los últimos tiempos ha reorientado sus actividades hacia el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la inmigración irregular y la inteligencia económica.

La Oficina Federal para la Protección de la Constitución, *Bundesamt fur Verfassungsschutz (BfV)* es el servicio de contrainteligencia y depende del ministro federal del Interior. Cada *länder* cuenta con una oficina propia para la defensa de la Constitución *(LfV)* que forma parte del respectivo Ministerio del Interior, trabajan juntas y coordinadas con *BfV*. En el caso de proceder a restricciones de derechos fundamentales en el marco de sus investigaciones deben contar con la aprobación de la comisión especial. Carecen de la condición de agentes de la autoridad y deben contar con el apoyo de las policías de los *länder* o de la Oficina Federal Criminal *(BKA)*.

El Servicio de Seguridad Militar, *Abschirmdienst Militaerischer (MAD)*, es responsable fundamentalmente de la contrainteligencia militar y, aunque sus funciones son limitadas, se considera un autentico SI. También se encarga de la seguridad, secretos oficiales militares y del control de los militares extranjeros y las actividades extremistas dentro de las propias Fuerzas Armadas alemanas. La inteligencia en operaciones la desarrolla la Oficina de Inteligencia de las Fuerzas Armadas y el apoyo en control de señales la Oficina de Control de Señales de las Fuerzas Armadas.

Junto a estos tres SI nos encontramos dos centros de coordinación conjuntos que integran a estos SI junto con otros servicios policiales y de seguridad. Así tenemos el Centro Común Contra Terrorista *(GTAZ)* que cuenta con representantes de *BKA*, *BfV*, *BND*, la Oficina del Fiscal General, los departamentos estatales de la Policía Criminal, las *LfV*, la Oficina Central del Servicio de Investigación Criminal de Aduanas, la Policía Federal, *MAD* y la Oficina Federal para la Migración y los Refugiados.

Fuente: Gobierno Federal de Alemania[9], 2018

[9] http://www.bnd.bund.de. Bundesbeauftragter für Bundesnachrichtendienste.

Finalmente, en 2007 se creó el Centro Común de Internet (GIZ) bajo la dirección de la *BfV*. Las siguientes instituciones están representadas en el *GIZ*: *BKA*, *BND*, *MAD* y la Fiscalía General. El principal objetivo es identificar las actividades terroristas y extremistas en una fase inicial, especialmente la planificación de atentados y el reclutamiento de seguidores así como las actividades de captación orientadas a la radicalización a través de las redes.

La comunidad de inteligencia en Italia

La *Ley 124/2007* es la que sienta las bases del Sistema de Inteligencia para la Seguridad de la Republica, y tiene como objetivo dar respuesta a las nuevas amenazas y superar la desconfianza política sobre los SI italianos.

La clave de la reforma se basa en que el primer ministro, que asume una serie de decisiones fundamentales, promulga las directivas posteriores y ejerce sus atribuciones de coordinación y control. Para ello utiliza el Departamento de Inteligencia para la Seguridad (DIS), incardinado en la Presidencia del Consejo de Ministros y del que dependen los dos (2) SI que se detallan abajo.

El Sistema de Inteligencia para la Seguridad de la República es el nombre dado a las autoridades y organizaciones responsables de las políticas de inteligencia, coordinación de inteligencia y operaciones de inteligencia. Está constituido por: el presidente del Consejo de Ministros, la autoridad delegada del presidente, el Comité Interministerial para la Seguridad de la República (CISR), el Departamento de Inteligencia para la Seguridad (DIS), la Agencia de Inteligencia y Seguridad Exterior (AISE), y la Agencia de Inteligencia y Seguridad Interior (AISI).

La responsabilidad política global de la inteligencia recae en el primer ministro, que es quien ejerce la coordinación de las políticas de inteligencia, emite las directivas destinadas a la protección de infraestructuras críticas y el fortalecimiento de la seguridad cibernética nacional y autoriza a los agentes de las agencias (AISE y AISI) a llevar a cabo operaciones especiales.

El CISR con funciones de asesoramiento, propuesta y deliberación en materia de la política de información de seguridad es el principal órgano deliberativo del Sistema de Inteligencia para la Seguridad de la República. Está presidido por el presidente del Consejo de Ministros e incluye a la autoridad delegada y los ministros de Asuntos Exteriores, Interior, Defensa, Justicia, Economía y de Desarrollo Económico.

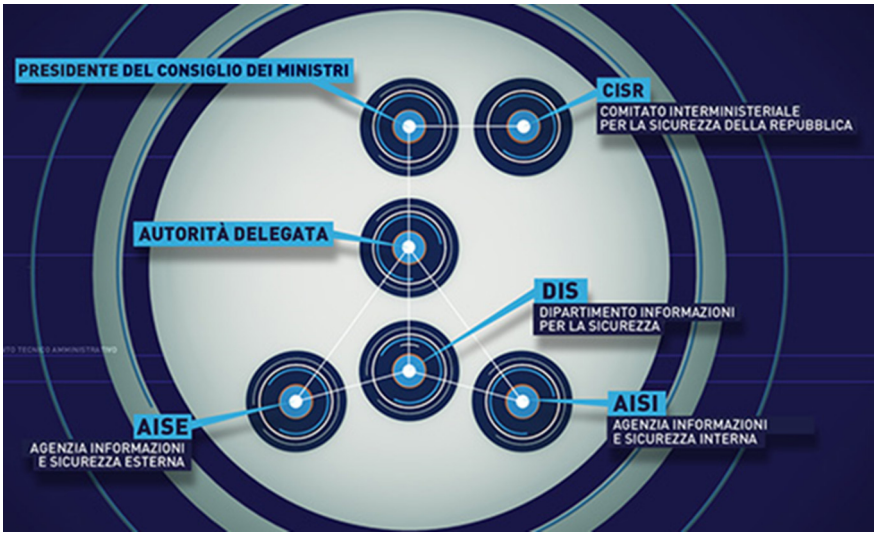
El DIS es el órgano de ejecución del presidente del Consejo y de la autoridad delegada para el ejercicio de sus poderes. Ello lo realiza a través del director del DIS que incluye la Oficina Central de la Inspección, la Oficina Central de Archivos, la Oficina Central de Secreto y la Academia de Inteligencia.

Las responsabilidades de las dos agencias, AISE y AISI, se diferencian en el ámbito territorial de la amenaza, a la que se suma una competencia específica de la AISE en cuanto a la contraproliferación se refiere.

En realidad se estructuran en torno a la clásica división de inteligencia y contrainteligencia pues las misiones de la AISI son: las actividades de seguridad para la protección en el interior de Italia de los intereses políticos, económicos, militares, científicos e industriales. También identificar y contrarrestar dentro del territorio nacional la actividad de espionaje, subversión, criminalidad organizada y terrorismo que afecten al Estado.

Por su parte la AISE es responsable de la captación de información relevante para salvaguardar la Seguridad Nacional contra amenazas provenientes del extranjero, protegiendo los intereses políticos, militares, económicos, científicos e industriales de la República. También se encarga de la contraproliferación de forma específica y solo puede actuar en territorio italiano de forma conjunta con la AISI.

Finalmente, mencionaré el Comité de Análisis Estratégico Antiterrorista –*Comitato de Analisi Strategica Antiterrorismo– (CASA)*, que es un órgano permanente de coordinación antiterrorista dependiente del Ministerio del Interior y al que se encuentran adscritos la Policía de Estado y el Arma de Carabineros, como servicios policiales y la AISE y la AISI como SI. La Guardia de Finanzas y el Departamento de Administración Penitenciaria participan también cuando se les solicita colaboración y su función principal es facilitar la colaboración y la trasmisión de la información en la lucha antiterrorista.



Fuente: Gobierno de Italia[10], 2018

[10] http://www.sicurezzanazionale.gov.it. *Dipartimento di Inteligence per la Sicurezza.* Sistema de Inteligencia para la Seguridad de la República.

La comunidad de inteligencia en Francia

El sistema de inteligencia nacional francés experimentó una reorganización entre los años 2008 y 2009, de conformidad con las recomendaciones del *Libro Blanco* de 2008. Se creó la figura del coordinador nacional de inteligencia y el Consejo Nacional de Inteligencia *(CNR)*, que se reúne bajo la Presidencia del jefe del Estado y se encarga de asegurar la gestión estratégica de la inteligencia.

La comunidad de inteligencia está compuesta por seis servicios: dos de ámbito general, la Dirección General de Seguridad Exterior (DGSE) y la Dirección General de la Seguridad Interior (DGSI); y cuatro servicios especializados: la Dirección de Inteligencia Militar *(DRM)*, la Dirección de Protección y Seguridad de la Defensa (DPSD), la Dirección Nacional de Inteligencia y Aduanas *(DNRED)*, y el Servicio de Procesamiento de la Información y Acción contra Servicios Financieros Clandestinos *(TRACFIN)*.

El Consejo Nacional de Inteligencia *(CNR)* define las orientaciones estratégicas y las prioridades en la obtención de información, reparte los objetivos y arbitra entre los SI en caso necesario. Además, establece la planificación de los medios humanos y técnicos de los servicios especializados de información/inteligencia.

El coordinador nacional de inteligencia es el asesor del presidente de la República y, para algunos de los asuntos, también del primer ministro. Es miembro ejecutivo del *CNR* del cual prepara las reuniones, vela por la puesta en marcha de las decisiones tomadas en el consejo, coordina la acción y se asegura de la buena cooperación de los servicios especializados que constituyen la comunidad de inteligencia. Trasmite las instrucciones del presidente de la República a los responsables de los servicios, los cuales le comunican la información que tiene que ser elevada al conocimiento del presidente y del primer ministro.

La DGSI representa la última evolución de la política del Gobierno francés en materia de contrainteligencia con el fin de modernizar las estructuras de la seguridad interior y para asegurar la adecuada atención a la cuestión del contraterrorismo, inteligencia económica, protección de infraestructuras críticas y el ciberespacio.

La DGSI depende ahora, directamente, del ministro del Interior. Antes de esta reforma su denominación era Dirección Central de Inteligencia Interior (DCRI), dependía de la Dirección General de la Policía y era considerado como una oficina «especial» de la Policía Nacional.

La DGSE es la agencia de inteligencia exterior de la República que, bajo la autoridad del ministro de Defensa, tiene la responsabilidad de la obtención y explotación de inteligencia, así como de detectar y localizar actividades de espionaje externo. Entre los cometidos principales de la DGSE se encuentra

la obtención de inteligencia HUMINT y *SIGINT*, el análisis de imágenes satelitales y las operaciones especiales del «servicio de acción» (13º Regimiento Paracaidista de Dragones).

De este modo, el Gobierno francés mantiene una fuerte separación entre las dos áreas de competencia, con importantes implicaciones operativas conectadas a un sistema de división por funciones, interior-exterior e inteligencia-contrainteligencia[11].

La DPSD es responsable de las operaciones de contrainteligencia militar, así como de la vigilancia política de los militares, asegurando la lealtad constitucional del personal de las Fuerzas Armadas, y de otras tareas de seguridad.

La *DRM* es el SI militar de Francia y se encarga también del análisis de imágenes satélites y otras señales electromagnéticas, para ello depende en gran medida de los medios de obtención de las Fuerzas Armadas, como el BRGE –Regimiento de Inteligencia y Guerra Electrónica–. La *DRM* se formó mediante la fusión de varios centros independientes que funcionaban en varios de los servicios dentro de las Fuerzas Armadas[12].

La *DNRED* depende del Ministerio de Economía y Finanzas y es una agencia de inteligencia francesa que tiene la tarea de llevar a cabo investigaciones sobre contrabando, falsificación de dinero y fraude aduanero. Está muy ligado al servicio que vamos a ver a continuación.

El Servicio de Procesamiento de la Información y Acción contra Servicios Financieros Clandestinos *(TRACFIN)* es un servicio de información adjunto a los Ministerios financieros (Economía, Hacienda e Industria). Contribuye a la lucha contra las operaciones financieras ilegales, el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

También existe un órgano de coordinación entre los SI y la Policía Nacional que es la Unidad de Coordinación de la Lucha Antiterrorista *–L'Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste (UCLAT)–*. Creada en 1984, la *UCLAT* no es una agencia de inteligencia, y trabaja bajo la autoridad de la *Direction Générale de la Police Nationale (DGPN)* en el Ministerio del Interior.

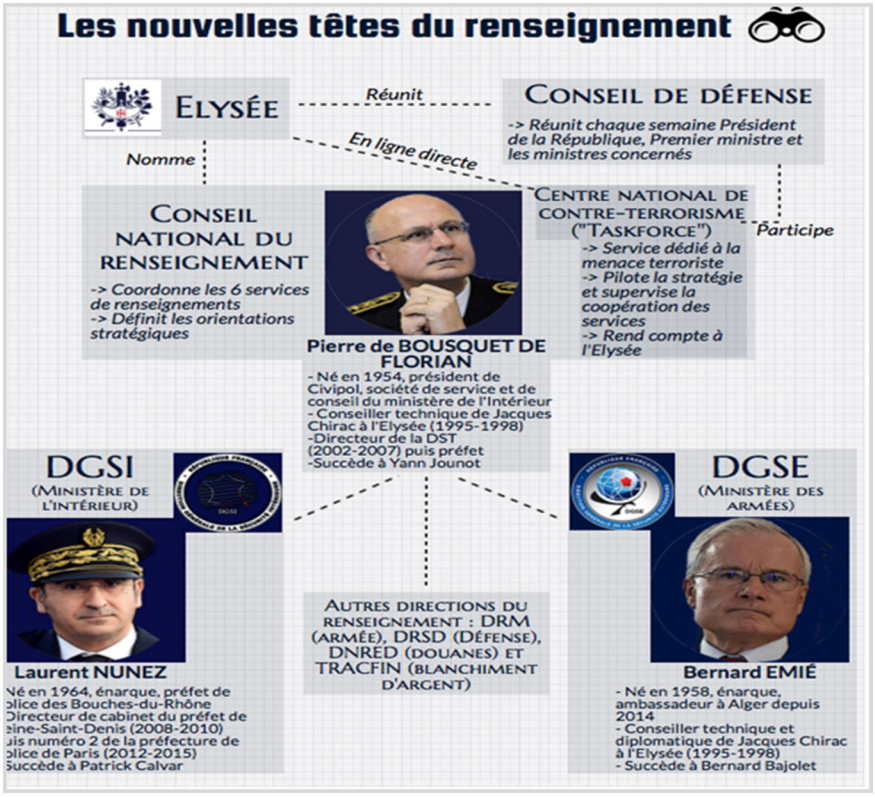
En el año 2017 se crea el Centro Nacional Contra el Terrorismo con la misión de diseñar y proponer planes de acción concertados para la acción de los SI en su lucha contra el terrorismo. El objetivo declarado del Elíseo es descompartimentar los diferentes SI pero sin crear una nueva estructura de decisión, y el fortaleciendo de los lazos entre servicios en la lucha contra el terrorismo.

---

[11] También disponible en otros países europeos, por ejemplo, en Italia, donde una fuerte separación divide las agencias AISI y AISE.

[12] Centro de Explotación de Inteligencia Militar, Centro de Información sobre la Radiación Electromagnética, la Unidad conjunta HELIOS, el Centro conjunto de Interpretación de Imágenes y la Sección de Inteligencia de la Fuerza Aérea.

Para finalizar con la comunidad de inteligencia en Francia adjuntamos un gráfico con «las caras de la inteligencia en Francia» y su organigrama. Es curioso observar en el organigrama el valor específico que la prensa otorga a los SI que lo componen. Priman tres figuras, el coordinador nacional (Policía Nacional) y los jefes de la DGSE (embajador) y la DGSI (Policía Nacional).



Fuente: Revista L`OBS[13]. Junio de 2017

Modelos anglosajones. Estados Unidos y Reino Unido

La comunidad de inteligencia en los Estados Unidos

La Comisión Nacional sobre los ataques terroristas en Estados Unidos de 2004[14], fue determinante a la hora de identificar la falta de integración e interoperabilidad entre las agencias, las cuales seguían aferradas a estructuras

13 http://www.nouvelobs.com. «Las caras de la inteligencia en Francia».

14 *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. The 9/11 Commission Report*.

creadas durante la Guerra Fría y con falta de mecanismos efectivos para planear operaciones contraterroristas.

Una de sus principales recomendaciones fue la creación de un director nacional de inteligencia que asegurara la unidad de esfuerzos mediante la supervisión de centros nacionales de inteligencia orientados a las diferentes amenazas. También la supervisión de las diferentes agencias, además del establecimiento de estándares comunes para el personal y los sistemas de información utilizados por los SI.

Como consecuencia del *Informe 9/11*, se aprobó en el Congreso la ley de la reforma de la inteligencia y prevención del terrorismo –*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 (IRTPA)*– suponiendo la mayor reorganización de la inteligencia en los EE. UU. en los últimos 30 años, y por la que se creó la Oficina del Director de Inteligencia Nacional (ODIN) para supervisar una comunidad de inteligencia compuesta por 17 organizaciones. Desde entonces, la coordinación y el intercambio de información constituyen casi una obsesión.

La comunidad de inteligencia norteamericana está formada por un conjunto de agencias civiles y militares cuya cúspide está ocupada por el Director de Inteligencia Nacional (DIN). Lo integran un órgano de dirección (ODIN) para apoyo del DIN y dieciséis (16) agencias, de las que las más importantes (6) son denominadas *Program Managers* y son las siguientes: la Agencia Central de Inteligencia *(CIA)*, la Oficina Federal de Investigación *(FBI)*, la Agencia de Seguridad Nacional *(NSA)*, la Agencia de Inteligencia de la Defensa *(DIA)*, la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial *(NGIA)*, y la Oficina Nacional de Reconocimiento *(NRO)*.

De esta comunidad también forman parte agencias integradas en el Departamento de Seguridad Nacional *(DHS)* o en el Departamento de Justicia, como, por ejemplo, Aduanas y Protección de Fronteras *(CBP)*, Policía de Inmigración y Aduanas *(ICE)*, Agencia Antidrogas *(DEA)*, y otras de menor consideración.

La organización global de la comunidad de inteligencia de los EE. UU. es la siguiente:

Gestores de programas: compuesto por las seis (6) principales agencias que asesoran y asisten a la ODIN en la identificación de necesidades de inteligencia, elaboración de presupuestos y evaluación de las acciones de inteligencia.

Servicios departamentales: incluyen las principales oficinas de los diferentes departamentos del Gobierno que forman parte de la comunidad de inteligencia, excepto las que forman parte del Departamento de Defensa, y que se centran en satisfacer las necesidades de inteligencia de sus propios departamentos.

Ejércitos: abarcan al personal de inteligencia de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Guardacostas, que, fundamentalmente, están dedicados a las necesidades de sus respectivos Ejércitos y organizaciones.

Fuente: Gobierno de los EE. UU. , 2018

Dentro de los centros incardinados en la ODIN los más relevantes son: el Centro Nacional de Contraterrorismo *(NCTC)* para el planeamiento estratégico global contra objetivos terroristas específicos; el Centro Nacional de Contraproliferación *(NCPC)* para coordinar e identificar las necesidades de inteligencia en el esfuerzo de Estados Unidos contra actividades de proliferación; el Ejecutivo Nacional de Contrainteligencia *(NCIX)*. Y el Consejo Nacional de inteligencia *(NIC)*, para el pensamiento estratégico a medio y largo plazo.

En cuanto a los SI, solo nos vamos a referir a los denominados «gestores de programas» que, en todo caso, son los más relevantes para la finalidad de este trabajo.

La *CIA* es el mayor productor de inteligencia de todas las fuentes sobre una gran variedad de asuntos de Seguridad Nacional, y es el principal organismo de acción encubierta. La *CIA* es, junto con la Agencia de Seguridad Nacional *(NSA)*, la agencia gubernamental de los Estados Unidos encargada de la recopilación, análisis y uso de «inteligencia» mediante el espionaje fuera del territorio americano, ya sean Gobiernos, corporaciones o individuos que puedan afectar la Seguridad Nacional del país.

El *FBI* es un órgano de investigación criminal federal y, a la vez, una agencia de inteligencia nacional. Sirve de enlace principal entre las comunidades de

[15] http://www.Inteligence.gov/mission/structure.

inteligencia y de Policía Judicial. La Dirección de Inteligencia *(DI)* gestiona todas las actividades de inteligencia del *FBI*. Sus prioridades principales son la amenaza terrorista, la contrainteligencia y el cibercrimen.

La *DIA* proporciona inteligencia militar de todas las fuentes a las autoridades de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos y sus miembros trabajan en todo el mundo. Su director es responsable del *Programa de Inteligencia General de la Defensa*. La *DIA* dirige y gestiona las necesidades de obtención de inteligencia HUMINT, inteligencia de medición y firma electromagnética *(MASINT)*. Además proporciona análisis de inteligencia de señales *(SIGINT)* e inteligencia geoespacial *(GEOINT)* de la Defensa.

La NSA recopila, coordina, dirige y realiza operaciones altamente especializadas para producir, principalmente a través de *SIGINT*, inteligencia y para proteger los sistemas de información de los Estados Unidos. La *NSA* apoya tanto a las Fuerzas Armadas como a las autoridades nacionales, las comunidades de contrainteligencia y de lucha contra el terrorismo así como a aliados internacionales clave.

La *NGIA* proporciona inteligencia geoespacial en apoyo de objetivos de Seguridad Nacional. Inteligencia geoespacial es la explotación y análisis de imágenes e información geoespacial para describir, evaluar y visualmente representar características físicas y referenciar geográficamente actividades sobre la tierra.

Finalmente la *NRO* se dedica a la investigación y desarrollo, adquisición, lanzamiento y control de sistemas de reconocimiento aéreo.

La comunidad de inteligencia en el Reino Unido

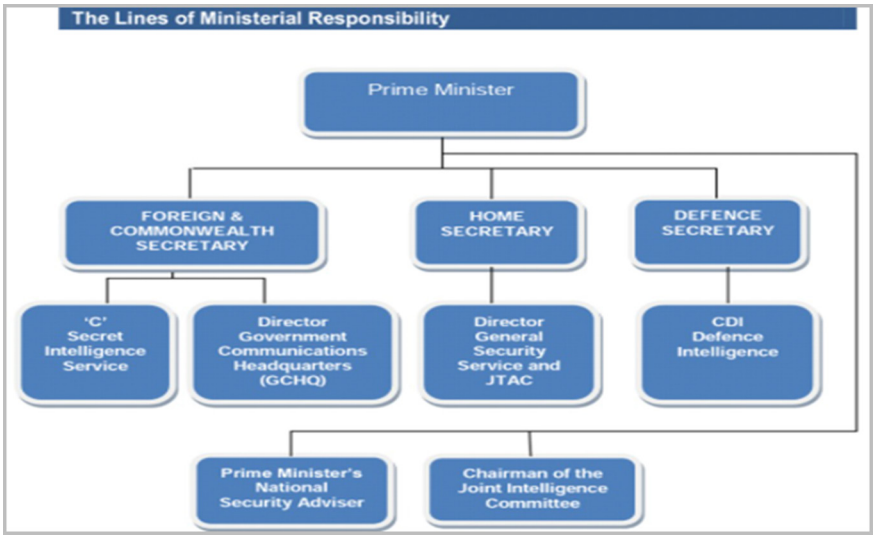
El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es un Estado constituido por cinco naciones, tiene una profunda tradición democrática y es probablemente el país con mayor historia en los servicios de inteligencia. Sin embargo las «agencias», como hoy en día se conocen públicamente al Servicio Secreto de Inteligencia *(SIS)*, al Servicio de Seguridad *(SS)* y al Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno *(GCHQ)*, no fueron públicamente reconocidas hasta 1989 con la aprobación del *Security Service Act.*

El sistema de inteligencia en el Reino Unido está compuesto por: La Oficina del Gabinete, *Cabinet Office*[16], que dirige el sistema de control de los diferentes servicios, el Servicio Secreto de Inteligencia *(SIS)*, también conocido como MI6, el Servicio de Seguridad *(SS)* también conocido como MI5, el Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno *(GCHQ)*, y el Servicio de Inteligencia de la Defensa *(DIS)*, que forma parte del Ministerio de Defensa. A esto

[16] Departamento ministerial para apoyar al primer ministro y al vice primer ministro.

hay que añadirle un centro de cooperación permanente, el Centro Conjunto de Análisis Terrorista *(JTAC)*.

El primer ministro es el primer responsable para todos los asuntos de seguridad e inteligencia y responsable ante el Parlamento, y preside el Consejo de Seguridad Nacional[17] (CNS), entre cuyos miembros permanentes se en-



Fuente: Gobierno británico[17], 2010

cuentran el viceprimer ministro, el secretario de Exteriores, de Interior, de Defensa, ministro de Seguridad y otros ministros y altos oficiales del Gobierno, incluyendo a los directores de los SI que participan cuando se considera necesario.

El Sistema Nacional de Inteligencia[19] (*National Intelligence Machinery*) coordina la actividad de los servicios de inteligencia del Reino Unido por medio del Comité Conjunto de Inteligencia *(JIC)*.

Este sistema central se encuentra ubicado en la Oficina del Gabinete y es dirigido por el presidente del *JIC* y vice asesor de Seguridad Nacional para Inteligencia, Seguridad y Resiliencia, que es responsable de asignar cometidos a las agencias de acuerdo con las necesidades y prioridades, recursos e idoneidad de los distintos SI. Es también responsable con el cargo de *Professional Head of Intelligence Analysis (PHIA)*, de proporcionar las valoraciones de inteligencia previamente coordinadas con todos los departamentos sobre

17 Creado en mayo de 2012 por el primer ministro David Cameron.

18 htpp://www.gov.uk>nim-november2010.

19 *The National Intelligence Machinery 2010*. Gobierno británico.

un amplio abanico de asuntos sobre los intereses nacionales tanto de carácter inmediato como de largo plazo

El *JIC* está formado por altos funcionarios del Servicio de Exteriores, del Ministerio de Defensa (incluyendo al jefe del *DIS*), del Ministerio del Interior, del Gabinete del Gobierno, del Departamento de Desarrollo Internacional, y del Tesoro, los tres jefes de las agencias de inteligencia y otros departamentos cuando estos sean requeridos. Su presidente es el responsable de la supervisión del trabajo del comité y, al igual que los jefes de las agencias, tiene acceso directo al primer ministro.

El *SIS* o MI6 es el servicio británico de inteligencia exterior, dependiente del secretario de Exteriores. La principal función del *SIS* es la obtención de inteligencia en el exterior relativa a asuntos de interés vital para el Reino Unido en los campos de la seguridad, la defensa, el crimen organizado y la política exterior y económica, con especial énfasis en la contraproliferación y el terrorismo.

El *SS* o MI5, es el servicio de inteligencia del Reino Unido que principalmente se dedica a la seguridad interior. Es responsable de proteger la seguridad de la nación del terrorismo, armas de destrucción masiva, y del espionaje, con la colaboración de la policía. También proporciona asesoramiento en materia de seguridad a otras organizaciones dentro del Reino Unido.

El *GCHQ* tiene dos misiones principales: la obtención de inteligencia a través de la interceptación de comunicaciones (inteligencia de señales o *SIGINT*) y la de proporcionar servicios y asesoramiento como autoridad técnica nacional del Reino Unido para la seguridad de la información. Dentro de su regulación, la elección de los objetivos de interceptación y el consiguiente informe al Gobierno o a los mandos militares, al igual que para el *SIS*, se basa en los requerimientos y prioridades establecidas por el *JIC*.

El *DIS* es un elemento esencial dentro del sistema de inteligencia nacional, aunque difiere en importantes aspectos del *SIS*, el *GCHQ*, y el *SS*. A diferencia de estos, no es una agencia independiente, ya que forma parte del Ministerio de Defensa. Reúne personal experto de los tres Ejércitos, así como personal civil, y sus fondos provienen del presupuesto de Defensa. El *DIS* también proporciona un amplio abanico de servicios geoespaciales, incluyendo cartografía.

El Centro Conjunto de Análisis Terrorista *(JTAC)* establecido en el año 2003, es consecuencia del desarrollo de acuerdos de coordinación para la gestión y difusión de inteligencia en respuesta a la amenaza terrorista internacional. Es una unidad formada por miembros de las tres agencias y representantes del *DIS*, así como de otros departamentos relevantes, incluyendo la Oficina de Asuntos Exteriores, Interior y la Policía. El *JTAC* opera bajo la autoridad del director general del MI5 y su objetivo es derribar las barreras institucionales entre los organismos y agencias de inteligencia.

Comparación con los modelos analizados

Del estudio comparativo de las comunidades de inteligencia analizadas a lo largo del capítulo, podemos resaltar algunos aspectos en común. Se recoge la necesidad de incrementar y expandir la acción de los SI para hacer frente a las nuevas amenazas de actores no estatales y en el ciberespacio. Se potencian en todos los ejemplos estudiados las «comunidades» o «sistemas» de inteligencia, si bien existen diferencias en la manera en que estas se coordinan y dirigen. Los servicios de inteligencia continúan siendo los pilares fundamentales del sistema, pero su centro de gravedad se mueve hacia centros de coordinación y dirección, directamente dependientes de las jefaturas del Gobierno.

También se potencia la figura de la Autoridad Nacional de Inteligencia en forma de director, coordinador, secretario de Estado, ministro o presidente de comité. Estas Autoridades Nacionales de Inteligencia se dan en todos los países analizados, cada uno con una denominación distinta, se convierten, sin embargo, en piezas claves de las comunidades de inteligencia de las que asumen la coordinación.

En otros casos, como sucede en Francia, el mantenimiento de unos estándares de calidad en los procedimientos de análisis comunes a todas las agencias, se busca a través de una formación conjunta en una única academia de inteligencia para todas las agencias y servicios.

Las nuevas estructuras de coordinación no restan importancia a los SI. Estos continúan manteniendo un papel preponderante. La existencia de un servicio de inteligencia exterior y otro de interior constituye normalmente el núcleo de los sistemas de inteligencia actuales.

La inteligencia militar, tradicionalmente vinculada a la inteligencia exterior, a pesar de que la aparición de amenazas de carácter trasnacional difumina los límites, pierde cierta relevancia manteniéndose en la actualidad centrada en la inteligencia estrictamente militar y en el apoyo con sus medios a la labor de la inteligencia exterior.

Las agencias de inteligencia de las comunicaciones son muy relevantes en el mundo anglosajón, en el modelo continental estas capacidades están incorporadas en los SI exterior e interior o se prestan desde otros órganos (fundamentalmente las Fuerzas Armadas).

Para completar el estudio vamos a presentar una tabla analítica en la que exponemos ciertos parámetros de las cinco comunidades de inteligencia analizadas y los comparamos con la española.

Los resultados de la tabla son bastantes explícitos en cuanto a las importantes diferencias que existen entre la comunidad de inteligencia española y las cinco analizadas. Todas las naciones, a excepción de los EE. UU. que se trae a colación por razones obvias, son comparables en cuanto a población,

riqueza, amenazas y valores a la nuestra. Lo razonable sería que nuestra comunidad de inteligencia, con su propia idiosincrasia, se asemejara a las de las naciones con las que compartimos tanto.

	ESPAÑA	ALEMANIA	ITALIA	FRANCIA	EE. UU.	RU
¿Existe una autoridad DIRECTIVA de la comunidad de inteligencia?	**NO**	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**
¿Existen centros de coordinación de TODAS las agencias?	**NO**	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**
¿Existen agencias compartiendo espacio y COMPETENCIAS?	**SÍ**	**SÍ**	**NO**	**NO**	**NO**	**NO**
¿Existe un SI ESPECÍFICO para la inteligencia exterior?	**NO**	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**
¿Existe un SI ESPECÍFICO para la contrainteligencia?	**NO**	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**
¿Existe un SI específico de INTELIGENCIA militar?	**SÍ**	**SÍ**	**NO**	**SÍ**	**SÍ**	**SÍ**
¿Existe un SI ESPECÍFICO para la inteligencia de señales?	**NO**	**NO**	**NO**	**NO**	**SÍ**	**SÍ**

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Se puede defender la existencia de una Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia en España, pues así lo declara la *Lcni*, pero lo cierto es que esa autoridad no ejerce ninguna función real de dirección o coordinación de la comunidad de inteligencia.

Esta es la situación actual porque las autoridades políticas así lo han decidido. Muestra de lo dicho es que los dos intentos de dotar al SED del CNI de auténticos poderes, el último de ellos el malogrado proyecto de real decreto regulador de la Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia de junio de 2015, fueron frustrados tras los informes en contra provenientes de la SES y el Ministerio del Interior.

También se puede afirmar que España tiene un SI para la inteligencia exterior, y efectivamente lo tiene, el CNI, y en materia antiterrorista la CGI y la JIGC a tenor de su regulación, pero lo que el cuadro refleja es la existencia (o no) de un SI específico para la inteligencia exterior. Lo mismo puede decirse en relación al servicio de contrainteligencia.

Respecto a lo mencionado en la tabla sobre la inteligencia de señales y captación de imágenes es evidente que en todos los países nombrados existe una estructura para la misma. Lo que se analiza en el cuadro es si esa estructura es independiente y se articula como servicio o agencia autónoma o no.

El resto de los parámetros puede admitir discusiones, pero es congruente con la estructura que doctrinalmente mantienen las comunidades de inteligencia de los países analizados.

Por ejemplo, es de todos conocido que la *CIA* y el *FBI* han mantenido conflictos competenciales en el pasado, pero doctrinalmente y en atención a sus esferas de trabajo no debería ser así al menos entre las seis agencias principales *(program managers)*.

En España, doctrinalmente las áreas de competencia se superponen y eso asegura la posibilidad de conflicto competencial. Lo mismo sucede en Alemania donde el *BfV* y los *LfV* comparten competencias y funciones lo que se explica, como ya se mencionó, por el temor a las prácticas de inteligencia interior que desarrollaron los nazis y los comunistas en el siglo pasado.

Finalmente en Italia, según se refleja en el cuadro, se carece de un SI militar lo que se debe a que el AISI no es estrictamente un SI militar, aunque sin duda desempeña también esas funciones pues es este además su origen, ya que el AISI es heredero del antiguo servicio de inteligencia militar.

La contrainteligencia en España

Amenazas y desafíos de la contrainteligencia española

Como se ha expresado anteriormente, toda actividad de contrainteligencia está dirigida a prevenir, detectar y neutralizar las amenazas y riesgos que puedan afectar a los intereses nacionales. Por ello resulta imprescindible que dichas amenazas e intereses estén perfectamente determinados, así como las posibles procedencias de la agresión.

En España, la recientemente aprobada *Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2017*, determina cinco objetivos generales y quince ámbitos de actuación a los que asigna un objetivo específico y líneas de acción para su consecución. Igualmente recoge las amenazas y desafíos detectados para la Seguridad Nacional.

En relación a las amenazas la *ESN 2017* distingue tres tipos de ellas:

- Las amenazas.
- Las amenazas y desafíos sobre los espacios comunes globales.
- Las amenazas sobre las infraestructuras críticas.

Las amenazas (sin apellido según la *ESN*) a su vez se dividen en: conflictos armados, terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, crimen organizado y espionaje.

Las amenazas y desafíos sobre los espacios comunes globales se clasifican así: vulnerabilidad del ciberespacio, vulnerabilidad del espacio marítimo y vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre.

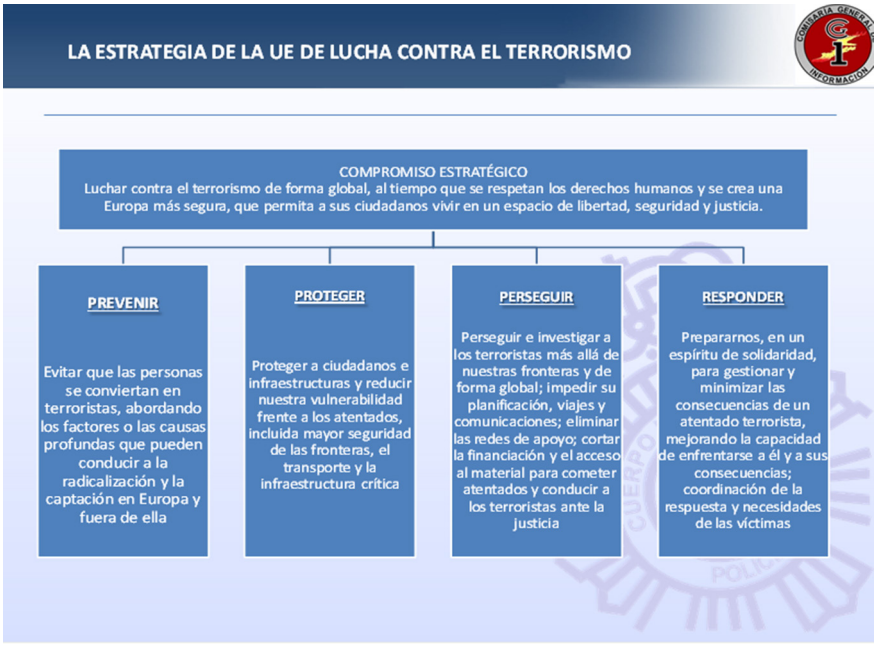
Finalmente nos encontramos con las amenazas sobre las infraestructuras críticas.

Frente a todos estos tipos de amenazas la inteligencia y la contrainteligencia juegan un papel destacado, convirtiéndose así en desafíos para las agencias de inteligencia.

En el plano específico de la contrainteligencia, las amenazas a las que debe enfrentarse más específicamente son: el terrorismo, el crimen organizado, el espionaje, la vulnerabilidad del ciberespacio y las amenazas sobre las infraestructuras críticas. A continuación desarrollaremos las líneas de acción previstas sobre cada una de ellas.

La amenaza terrorista

Los principales objetivos establecidos en la *ESN 2017* en relación con el terrorismo son dos: neutralizar la amenaza terrorista tanto dentro como fuera



Fuente: Comisaría General de Información, 2017

de nuestras fronteras y reducir la vulnerabilidad de la sociedad haciendo frente a los procesos de radicalización violenta.

Dentro de las líneas de acción de la *ESN 2017* se especifican cuatro ámbitos principales de actuación: la prevención, en la que destaca el *Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta*; la protección, a través de la mejora de las capacidades nacionales de lucha antiterrorista; la persecución, a través del refuerzo de los instrumentos legales y la mejora de las capacidades de investigación y en particular las nuevas tecnologías; y finalmente la preparación de la respuesta, minimizando las consecuencias de los atentados y consolidando la unidad de las instituciones.

El crimen organizado

El principal objetivo en relación con el crimen organizado es neutralizar los grupos criminales ya existentes, evitar la creación de otros nuevos y contrarrestar su confluencia con el terrorismo.

Las líneas de acción de la *ESN 2017* son las siguientes: formación permanente sobre los métodos y herramientas usadas por las organizaciones criminales, y potenciación de la inteligencia criminal y de los mecanismos de incautación de los beneficios procedentes del delito, concluyendo con la mejora de la coordinación a nivel internacional.

El espionaje

La actividad dirigida a combatir el espionaje es definida como contrainteligencia. Su principal objetivo es la adopción de medidas preventivas, de detección y de neutralización de las operaciones encubiertas, para la obtención de información, procedentes de otros Estados o grupos o personas, incluyendo las realizadas en el dominio del ciberespacio.

Ya comentamos con anterioridad que la denominación utilizada en la *ESN 2017* es inadecuada, al tomar una parte, (el contraespionaje) por el todo (la contrainteligencia). Las líneas de acción de la *ESN 2017* son las siguientes: reforzar las capacidades de los órganos nacionales de inteligencia para garantizar los medios suficientes; potenciar la protección de la información clasificada; incrementar la cooperación internacional en contrainteligencia; e intensificar la contrainteligencia en el ciberespacio.

La vulnerabilidad del ciberespacio

La ciberseguridad tiene como objetivo primordial garantizar el uso seguro de las redes y los sistemas de información y comunicación mediante la pre-

vención, detección y respuesta a los ciberataques, reduciendo la vulnerabilidad del ciberespacio.

El CNI lidera la defensa del ciberespacio español a través del CCN. Las FCSE dedican muchos esfuerzos a la prevención a través del CNPIC[20], a la detección con en el *CERT-SI*[21] de la SES y el INCIBE, y a la respuesta mediante las unidades de Policía Judicial e Información. El CIFAS como tal no realiza funciones de ciberdefensa a diferencia del MCCD que es bastante activo. Además es el único organismo autorizado a contraatacar en el dominio de la red.

Las líneas de acción de la *ESN 2017* son las siguientes: reforzar las capacidades de prevención, detección, reacción, recuperación y respuesta, y mejorar la coordinación en los niveles técnicos y estratégicos; medidas de mejora de la protección y la resilencia en 4 ámbitos: sector público, sectores estratégicos, sector empresarial y ciudadanía; mejorar la cooperación público-privada en ciberseguridad: impulsar a la industria española de ciberseguridad, promocionar el conocimiento profesional en ciberseguridad, y la colaboración en la consecución de un ciberespacio seguro en el ámbito de la Unión Europea y a nivel internacional.

Las amenazas sobre las infraestructuras críticas

El objetivo es asegurar la provisión de servicios esenciales para la sociedad mediante el fortalecimiento del sistema de infraestructuras críticas y el aumento de su resilencia.

Las líneas de acción establecidas en la *ESN 2017* son: avanzar en el cumplimiento de la normativa sobre protección de infraestructuras críticas; potenciar la seguridad integral, física y cibernética, de las infraestructuras críticas; incrementar la capacidad de respuesta impulsando la implantación de programas de gestión de riesgos; promover la coordinación en materia de protección de infraestructuras críticas; lucha contra el terrorismo y ciberseguridad de todas las organizaciones responsables, mejorando la capacidad de todas ellas; estimular la cooperación público-privada en la materia y favorecer la innovación en seguridad; e impulsar la colaboración internacional y la alerta temprana en caso de ataque.

En el momento actual, la fragmentación de la respuesta del Estado, así como el enfoque parcial de los distintos SI, aumenta las debilidades de la comuni-

[20] Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad. La palabra «ciberseguridad» ha sustituido a «criticas» en la denominación del organismo tras la última reforma del Ministerio del Interior, operada por *Real Decreto 770/2017*.

[21] *Computer Emergency Response Team (CERT)* denominado *CERT-SI* (de Seguridad e Industria) por acuerdo de 21 de octubre de 2015 de las Secretarías de Estado de Seguridad e Industria.

dad de inteligencia española y hace que las amenazas se potencien. Precisamente eso es lo que vamos a analizar en el siguiente apartado.

La búsqueda de una verdadera contrainteligencia

Examinadas las amenazas y vulnerabilidades en las que se concentra la contrainteligencia tal vez se eche en falta una de ellas. La que afecta de manera directa a nuestra estabilidad interna. Los problemas de cohesión interna son nombrados en el resumen ejecutivo y en el capítulo 1 de la *ESN 2017*, pero no se profundiza en línea de acción alguna, ni tan siquiera se describe como vulnerabilidad. No nos queda más remedio que achacar a condicionantes políticos esta ausencia. Sin embargo esta falta de claridad, y/o decisión en el nivel político tiene sus consecuencias directas en el ámbito de la contrainteligencia tal y como se pudo comprobar durante el referéndum ilegal del 1-O de 2017.

En este mismo sentido la deslealtad constitucional de alguno de los SI españoles tiene, dentro de esta amenaza o vulnerabilidad, una marcada trascendencia en la situación actual de la contrainteligencia y en su posible evolución. El concepto de lealtad constitucional ha sido definido por el expresidente del Tribunal Constitucional (TC) Manuel Jiménez de Parga como «un compromiso más allá del estricto cumplimiento de la letra de la Constitución. No basta con atenerse a lo que esta dispone, en la literalidad de su expresión, sino que es preciso atender a lo que persigue... La lealtad es un verdadero principio constitucional que impone obligaciones precisas y concretas como la obligación ineludible de la recíproca información y consulta y como el deber de voluntad negociadora, con el que se destierran la imposición y el unilateralismo»[22].

La lealtad a la Constitución no puede alcanzarse según el autor con la sola observancia de la norma positiva. La lealtad constitucional en opinión del expresidente del TC «exige prestar atención a las consecuencias de los actos propios. No solo a los efectos inmediatos y directos sobre sus destinatarios o sobre el interés al que de manera directa está subordinado el ejercicio de las competencias propias, sino a los que puedan producirse más allá de ese círculo, afectando a otras comunidades autónomas o al conjunto del Estado»[23].

Atendiendo a esta definición de lealtad constitucional no es en absoluto descabellado afirmar que en agosto y octubre de 2017 el SI del CME actuó con deslealtad constitucional en Cataluña. Ello en los términos definidos con anterioridad por el expresidente del TC y que son exigibles a las comunidades autónomas, corporaciones locales y sus organismos.

[22] Expresidente del Tribunal Constitucional (TC) Manuel Jiménez de Parga. Diario *ABC*, 29 de noviembre de 2002.

[23] *Ibidem* anterior.

Otra de las razones que nos deben guiar en la búsqueda de una nueva contrainteligencia son las de tipo económico. Es obligación de los Gobiernos y la Administración buscar la eficiencia y el rigor en la gestión del gasto público. Pues bien, en el caso de la seguridad, que viene representado en las partidas presupuestarias como grupo de gasto 3, «Orden Público y Seguridad»[24], este gasto en el año 2016 supuso casi el 5 % del conjunto del total del de las Administraciones Públicas. En total 21.330 millones de euros que representan un 1,91 % del PIB nacional. Como referencia, en ese mismo año, el presupuesto del Ministerio de Defensa fue de 10.501 millones de euros.

Por todo ello se necesita una contrainteligencia, que, además del terrorismo, sea capaz de afrontar amenazas que han eclosionado con fuerza en los últimos tiempos. Amenazas tales como las que ponen en riesgo la cohesión territorial y el orden constitucional (subversión), las infraestructuras críticas mediante ataques cibernéticos (sabotaje) o el desarrollo económico nacional mediante actividades ilícitas para obtener información (espionaje).

Con este catálogo de debilidades, las amenazas ya conocidas y las oportunidades y fortalezas, que sin duda las tiene nuestra comunidad de inteligencia, se procede a elaborar la siguiente matriz DAFO[25]:

Debilidades	**Amenazas**
- Ausencia de una Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia dotada de poder. - Falta de mecanismos de vertebración de la comunidad de inteligencia. - Duplicidad de organismos en el Ministerio del Interior. - Descoordinación en materia de contrainteligencia. - Deslealtad constitucional de algunos miembros de servicios de información autonómicos. - Falta de fluidez en la comunicación de la inteligencia con los órganos del Estado encargados de la acción exterior.	- La amenaza terrorista, en particular la de motivación yihadista. - El espionaje, en particular el industrial. - El crimen organizado, cuando es desestabilizador de las instituciones. - Los conflictos armados y sus repercusiones. - La proliferación de armas de destrucción masiva. - Las amenazas sobre los espacios globales comunes, en particular la vulnerabilidad del ciberespacio - Las amenazas sobre las infraestructuras críticas. - La subversión en contra de la unidad nacional y el régimen constitucional.

[24] *Informe sobre gasto público. Análisis por grupos de función. Periodo 2012-2016*. 2017. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Gobierno de España.

[25] Matriz de análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

Fortalezas	Oportunidades
- Servicios de inteligencia robustos. - Servicios de inteligencia con gran experiencia. - Servicios de inteligencia con dotación amplia de personal y medios. - Servicios de inteligencia con gran despliegue nacional e internacional. - Servicios de inteligencia plenamente integrados en la comunidad de inteligencia internacional y reconocidos internacionalmente. - Legislación penal avanzada en materia de terrorismo yihadista. - Sociedad española con gran resiliencia y capacidad de superación frente al terrorismo.	- Reforzamiento de la cooperación internacional. - Establecimiento de mecanismos de coordinación de la comunidad de inteligencia nacional. - Fortalecimiento los cauces de comunicación con el máximo nivel decisorio. - Robustecimiento de la lealtad constitucional de las instituciones del Estado. - Evitación de duplicidades en materia de inteligencia, especialmente en el seno del Ministerio del Interior. - Mejora en la imagen de España. - Ahorro económico.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Conclusiones y propuestas

Conclusiones

El resultado final del trabajo puede resumirse diciendo que existen debilidades importantes en la comunidad de inteligencia española por existencia de duplicidades, descoordinaciones y la inexistencia de una Autoridad Nacional de Inteligencia dotada de verdaderos poderes. A modo de recapitulación podemos exponer las siguientes conclusiones:

– El único órgano de coordinación existente, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (CDGAI), tiene carácter colegiado y no permanente, lo que no permite una adecuada coordinación de las actividades de los diferentes componentes que, además, no están definidos. De tal forma que la denominada comunidad de inteligencia es más ficticia que real.
– La Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia nombrada como tal, el SED del CNI, no ejerce ningún poder directivo ni de coordinación, por carecer de instrumentos legales para ello. Cuando se ha tratado de dotarle de tales instrumentos, las reticencias del MIR han dado como resultado la ausencia de una autoridad con poder real de coordinación.
– En el ámbito de la contrainteligencia nos encontramos con los SI pertenecientes a las FCSE del MIR, el CNI y los servicios de las Policías Autonómicas actuando al mismo tiempo en territorio nacional. Esta

situación no parece, desde el punto de vista de inteligencia, la más deseable. Máxime si, como parece ser, alguno de estos órganos dependientes de las Policías Autonómicas ha actuado con deslealtad constitucional.

– En el caso del MIR esta situación es todavía, si cabe, más difícil de entender. La existencia de dos SI en su seno hace que se dupliquen órganos operativos, además de recursos humanos y materiales, cuando, muy posiblemente, con una única dirección y gestión se alcanzarían resultados similares o mejores y con un menor gasto. La existencia en el MIR de órganos y centros de coordinación interna solamente se explica por la necesidad de alcanzar la imprescindible coordinación entre dichos servicios, lo cual quedaría automáticamente garantizado si de un único servicio se tratara.

Propuestas

Como hemos visto en la matriz del capítulo anterior, las fortalezas y oportunidades de la comunidad de inteligencia española son muchas. Las amenazas, desgraciadamente, también. Es por ello que se debe hacer el mayor esfuerzo posible en reducir las debilidades y es en ello en lo que nos concentraremos en estas propuestas.

El objetivo final de cualquier comunidad de inteligencia del futuro debe pasar por un modelo de comunidad de inteligencia que consiga una estructura de los servicios de inteligencia y contrainteligencia, eficiente, coordinada, y sin duplicidades ni descoordinaciones, versátil, configurable, y capaz de proporcionar rápida respuesta ante las nuevas amenazas.

Para ello resulta del todo imprescindible la existencia de una Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia que se podría denominar Director de Inteligencia y Antiterrorismo. Destacamos el terrorismo dada la importancia de este fenómeno dentro de la amenazas «TESSCO». Es absolutamente imprescindible que este fenómeno, dada su complejidad y el traspaso de fronteras, sea respondido desde el Estado y su Administración General como máximo responsable.

Pero no solo existe el terrorismo, se debe alumbrar un único SI con capacidades verdaderas de contrainteligencia más allá de las exclusivamente antiterroristas. Este nuevo SI absorbería las capacidades de la CGI, la JIGC, CITCO, CNPIC y el *CERT-SI* del INCIBE-SES. Este nuevo SI superaría el modelo de información policial para constituir un servicio integral de contrainteligencia con una visión holística de la situación de Seguridad Nacional y de las amenazas existentes. Reduciría tremendamente el gasto, las dificultades de coordinación, y las duplicidades que ya hemos analizado.

La competencia en contrainteligencia se ejecutaría de forma exclusiva por este nuevo SI que podría denominarse Centro Nacional de Seguridad Interior

(CENSI). Obviamente se contaría con la adecuada coordinación dentro de la comunidad de inteligencia, pues no podemos desconocer que el catálogo de amenazas y su forma de ejecución es tan variado que establecer límites y compartimentos no es ni posible ni deseable.

La frontera entre amenazas interiores y exteriores en la actualidad no es difusa sino inexistente, y es por ello por lo que no se considera este el criterio de diferenciación competencial. La auténtica diferencia está en la función, la inteligencia por un lado y la contrainteligencia por otro. Y eso porque las funciones sí admiten margen de diferenciación, especialmente cuando se ejecutan en territorio nacional y de acuerdo al ordenamiento jurídico español. Entendemos que no debe tener nada que ver la forma de conducir una operación de inteligencia en el extranjero ejecutada por el CNI (que decir del CIFAS en Afganistán por ejemplo), con una operación de contrainteligencia en Barcelona.

Por ello el CNI debería perfilarse como el auténtico servicio inteligencia con ejecución de sus operaciones en el exterior. Su dependencia y estructura actual no tendrían que verse alteradas más allá del desempeño de las funciones de contrainteligencia a las que renunciaría, al menos en el territorio nacional. Su adscripción al Ministerio de Asuntos Exteriores no parece necesaria pero sí el establecimiento de protocolos de colaboración operativa que hicieran fluir la información más rápida y trasversalmente entre las dos instituciones. Se considera muy adecuada la adscripción del CCN al CNI pero a la luz de lo dicho antes sobre el CNPIC, el CCN debería reorientar su actividad hacia la acción exterior principalmente.

Respecto del CIFAS, este SI se ha visto potenciado en los últimos tiempos y todo indica que lo será aún más en el futuro, nada de malo hay en ello, más al contrario, el único "pero" que se le puede poner a esa situación es que el CIFAS caiga en la tentación de intervenir en territorio nacional

Fuente: Elaboración propia, 2018

más allá de los casos de contrainteligencia militar que le corresponda investigar. Supone una anomalía democrática que SI militares desarrollen funciones en el interior de su propio país, al menos en situaciones de normalidad institucional. Cualquier intervención del CIFAS en territorio nacional debería realizarse, a juicio del que suscribe, en coordinación con el CENSI.

Para finalizar se considera positivo adscribir el MCCD al CIFAS, al modo y manera que lo está el CCN al CNI y lo estaría el CNPIC al CENSI. Con esto se lograría una armonización total de la comunidad de inteligencia que quedaría en su cadena orgánica como exponemos en el gráfico a continuación.

Capítulo séptimo

Las energias renovables en el futuro de la Seguridad Nacional

Salvador Moreno Régil

Resumen

El estudio proporciona una visión de la nueva *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN-2017)* a través del prisma de la geopolítica de las renovables, y determina el grado de securitización que tendrían dichas fuentes de energía en esta visión de la *Estrategia*. La investigación se construye sobre la base de la geopolítica de la energía y las teorías de seguridad de la Escuela de Copenhague; el estado actual de las fuentes de energía renovable y su evolución de los últimos años, lo cual permite mostrar una prospectiva de su previsible futuro; se analiza la *ESN-2017* y las características de la geopolítica de las renovables; y por último se muestra cuáles son las principales preocupaciones de los españoles. El estudio es continuación de la reflexión estratégica realizada por Gonzalo Escribano en «Energías renovables y renovación de la geopolítica». Su conclusión es que las energías renovables están presentes en trece elementos de la *Estrategia de Seguridad Nacional* y que ninguno de ellos está securitizado, requiriendo por tanto responsabilidad y acción política dentro de la normalidad.

Palabras claves

Energías renovables, Seguridad Nacional, securitización, Escuela de Copenhague, seguridad energética, cambio climático, geopolítica de la energía, geopolítica de las renovables.

Renewable energies in the future of National Security

Abstract

The investigation shows a new vision of the National Security Strategy of 2017 through the main characteristics of the geopolitics of renewable energies. It also provides the grade of securitization of the renewable sources of energies in this vision. The base of the investigation is on the one hand the geopolitics of energies and on the other the Copenhagen Security Theories; it is also needed to know the current situation of renewable energies and their prospective; the National Security Strategy 2017 and the characteristics of an scenario with a deep penetration of these sources of energy, will be deeply analysed; an finally it will be seen which are the main concerns of the Spanish. This investigation keeps on with the strategic reflexion provided by Gonzalo Escribano in the article «Renewable energies and the new geopolitics». The investigation concludes that the renewable energies could be present in up to thirteen areas of the National Security Strategy, being neither of them securitized. So there is a responsibility that needs to be faced as a normal politic issue.

Key words

Renewable energy, National Security, securitization, Copenhagen Security Theories, security of energy, climate change, geopolitics of energy, geopolitics of renewable energy.

Desde dentro de la transición energética

La geología y la geopolítica están íntimamente relacionadas a través de la energía. Desde la Revolución Industrial todas las economías giran en torno a la energía y el desarrollo de cada periodo económico tiene una de sus bases en ella. Las diversas transiciones energéticas han dado lugar a cambios geopolíticos. De la navegación gracias al viento se pasó al vapor y al carbón, dando lugar al periodo de dominación mundial británica; a continuación, basado en la energía proporcionada por el petróleo y el gas, y la energía nuclear, llegó el periodo de potencia dominante de los Estados Unidos (Malik, 2014: 8; Aznar, 2016: 3).

En estos momentos están entrando con fuerza nuevos recursos energéticos, como el gas de esquisto o los procedentes de fuentes renovables, lo que está dando lugar a una nueva transición energética, entendida como un proceso de cambios de calado en el sector energético, de alcance mundial y que no se corresponde con hechos aislados (Hauff, 2014: 2). Si se admite este hecho, se está asumiendo que se está originando un nuevo orden mundial (Malik, 2014).

Esta transición energética presenta múltiples variables que dan lugar a un futuro incierto, lo que es consecuente con la incertidumbre relativa al orden mundial en este siglo XXI (Agnew, 1995: 137-138). Aunque la historia determinará como se desarrolló este proceso, desde dentro parece más complejo (que no impactante) que las transiciones energéticas previas, en las que se pasaba de forma clara (por una evidente mejora de la eficacia y la eficiencia) de un modelo energético a otro, siendo un hecho globalmente incuestionado (del carbón al petróleo).

El papel que jueguen los Estados en ese nuevo orden mundial que traerá la transición energética, dependerá en cierta medida de su capacidad de previsión y anticipación, de su actitud y adaptación ante el cambio y retos planteados, de la participación activa o pasiva en el proceso, y finalmente del acierto de las decisiones y las políticas que se establezcan. Sirva como ejemplo el caso británico en el que Winston Churchill en el año 1911, siendo primer lord de la Armada Real consiguió que el Parlamento autorizara cambiar la propulsión de los buques de la Armada de carbón a petróleo, del accesible carbón de Gales, al complicado petróleo de Persia. En palabras del propio Churchill, cambiar al petróleo era «entregarse a un mar de problemas» (*Revista Proceso*, 1991).

La actual disponibilidad de recursos fósiles en España, así como su compromiso con los diversos acuerdos alcanzados a nivel Naciones Unidas y Unión Europea para luchar contra el cambio climático, parecen indicar que la transición energética en España se desarrollará con un fuerte componente de penetración de las energías renovables.

En un nuevo orden mundial cambiarán los centros de poder y las relaciones internacionales se verán afectadas, lo que sin duda influirá en la segu-

ridad de los Estados. La *Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (ESN-2017)*, firmada el 1 de diciembre de 2017, es el marco de referencia para la política de Estado que es la Seguridad Nacional. Parece pertinente tener una visión de ese marco de referencia desde el prisma de la geopolítica de las renovables. A partir de este estudio, podría deducirse el grado de securitización de las energías renovables en la *ESN-2017* bajo la visión de la geopolítica de las renovables.

Marco teórico del estudio

La presente investigación se sustenta en seis pilares teóricos.

La geopolítica de la energía

El mundo se encuentra en una nueva transición energética, aparentemente rodeado de incertidumbres. Entreeéstas, podemos encontrar las siguientes:

- La geopolítica, ya que dicha transición no se ve igual en aquellas zonas con recursos (productores) que en otras sin ellos (receptores, compradores).
- La medioambiental, con aspectos de impacto global como el cambio climático, admitido por unos y negado o cuestionado por otros.
- La económica, con diferentes visiones entre países ya desarrollados frente aquellos que en estos momentos están en vías de desarrollo.
- La hegemónica, con potencias tradicionales y emergentes en pugna por su preponderancia mundial.
- La regional y multilateral, que busca en ambos conceptos equilibrar los efectos negativos de la globalización.
- La de los propios recursos fósiles, cuya disponibilidad y rentabilidad de explotación es discutida por unos y otros.
- La de la eficacia, que cuestiona la transición a modelos energéticos menos eficaces que los actuales.
- La de la seguridad, ya que la mayoría de los conflictos del siglo XX pueden considerarse bajo el prisma de «guerras por la energía» (Malik, 2014: 8).

Centrando el tema en la transición energética en curso, se detectan dos formas principales, no excluyentes, de entender este hecho, asociadas cada una a diferentes maneras de interpretar las incertidumbres planteadas (Singer, S. 2014: 90; y Hauff, 2014: 2-3): la que estima que los recursos fósiles continuarán siendo la principal fuente de energía en las próximas décadas, y la que indica la necesidad de moverse a un modelo sostenible basado en las de energías renovables.

El primero considera que seguirá siendo rentable la extracción de recursos fósiles durante décadas. Muchas de las políticas de los Gobiernos señalarían que la energía procedente de recursos fósiles seguirá siendo la base

del sistema energético mundial durante la primera mitad del siglo XXI (AIE, 2016: 6). Los siguientes datos muestran, a modo de ejemplo, como dentro de esta visión de continuidad de los recursos fósiles, se está produciendo una transición energética:

- La producción de gas de esquisto y de petróleo de roca madre de Estados Unidos lo convierten en autosuficiente y posiblemente, en unos años, en exportador (AIE, 2017: 3; y Malik, 2014: 10). El mayor consumidor del mundo, no solo puede dejar de comprar fuera, sino que podría ser capaz de vender. Junto con el petróleo de arenas bituminosas de Canada o el brasileño bajo lechos marinos, América podría convertirse en «el nuevo Oriente Medio».
- El creciente mercado consumidor de Asía y la disminución de consumo de Europa, supone un importante movimiento del centro de gravedad del consumo de energía (Bros: 17). El setenta por ciento del petróleo mundial terminará en un puerto asiático en el año 2040 (AIE, 2017:7).
- Rusia está regresando al escenario mundial empleando sus enormes reservas energéticas (Malik, 2014: 11).

Respecto a la transición energética basada en la penetración de las energías renovables, es un modelo más sostenible que ayudaría a preservar el medio ambiente y que por sus características se estima que facilitaría un desarrollo de la humanidad, dentro de la globalización, más justo y equilibrado. Un modelo que tendería a lo que John Agnew describe en su libro *Geopolítica: una revisión de la política mundial* como el cuarto modelo de espacialidad del poder, el de la «sociedad mundial integrada». La transición energética por esta vía también está en curso y hay numerosos datos y hechos que así lo avalan.

- En septiembre de 2015, bajo auspicio de Naciones Unidas, se reunieron los líderes mundiales y establecieron los diecisiete objetivos globales para el desarrollo sostenible, a alcanzar antes de 2030. El Objetivo Núm. 7 es «garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos». El cumplimiento de este objetivo tiene incidencia directa o indirecta en prácticamente todos los demás objetivos, especialmente en el Núm. 1 (fin de la pobreza), el Núm. 2 (hambre cero), el Núm. 6 (agua limpia y saneamiento), el núm. 10 (reducción de las desigualdades), el Núm. 11 (ciudades y comunidades sostenibles), el Núm. 13 (acción por el clima), el Núm. 14 (vida submarina) y el Núm. 15 (vida de ecosistemas terrestres). La transición a un modelo energético sostenible incide en nueve de los diecisiete objetivos a alcanzar antes de 2030.
- Continuando en el ámbito global, el mencionado Acuerdo de París en diciembre de 2015 ha supuesto un hito sin precedentes en el compromiso mundial para prevenir el calentamiento global. El sector energético emite el 70 % de las emisiones globales del efecto invernadero (Singer, 2014: 89). Los Estados suscritos se han comprometido a reducir sus

emisiones de gases a la atmosfera para prevenir que la temperatura media global suba más de 2 ºC respecto a la temperatura media global previa a la industrialización (Naciones Unidas, 2015).

– En el ámbito regional europeo, la Unión Europea (en adelante UE) ha establecido sus objetivos para reducir progresivamente las emisiones de CO_2 a la atmósfera hasta un 80 % en 2050. Dichos objetivos han quedado establecidos en el «paquete de medidas sobre el clima y energía hasta 2020» y en el «marco sobre clima y energía para 2030»[1].
– Otro hecho es que en los últimos tiempos fenómenos climáticos extremos han puesto en jaque la prosperidad de la que una parte de la humanidad goza hoy, y están comprometiendo el desarrollo de los que están en vías de alcanzarla (Amin, 2015). Diversas corrientes relacionan estos fenómenos con el cambio climático producido por el calentamiento global, cuya causa principal es la emisión de gases a la atmósfera procedentes de la producción energética. La *ESN-2017* forma parte de estas corrientes (Presidencia del Gobierno, 2017: 75).

En resumen, puede establecerse que el negocio alrededor de la energía genera en este momento importantes incertidumbres geopolíticas. Los costes de los nuevos métodos de extracción de gas y petróleo son muy variables; la demanda actual no es la que se previó hace años (disminución en los países de la OCDE, frente al aumento en Asia-Pacífico); los compromisos medioambientales y la presión social al respecto están cada vez más presentes; y el sistema entre las compañías energéticas de «condiciones iguales para todos» con precios fijados y centralizados, se derrumba y comienza la competencia por sobrevivir (Bros: 16).

Un marco para la seguridad en el siglo XXI

En esta investigación toda referencia a este concepto estará enmarcada en las tesis de la Escuela de Copenhague. La razón por la que se ha elegido la citada escuela es por su carácter multidimensional e integral a la hora de enfocar los estudios de seguridad, lo que parece el marco más adecuado para este comienzo del siglo XXI plagado de cambios e incertidumbres.

Para esta corriente de pensamiento un asunto se convierte en tema de seguridad cuando se hace necesaria su supervivencia ante la existencia de una amenaza, justificándose el empleo de medidas extraordinarias para afrontarla (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 21). El «objeto referente» de la seguridad es aquello que está amenazado y sobre lo que puede decirse:

[1] Para 2020 son tres hitos clave: reducción del 20 % en la emisión de gases de efecto invernadero (respecto a los niveles de emisión de 1990), la producción de un 20 % de energía mediante fuentes renovables y una mejora de la eficiencia energética del 20 %. Para 2030 los porcentajes se incrementarían al 40 %, 27 % y 27 % respectivamente.

«tiene que sobrevivir, por lo tanto es necesario…» (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 36).

Esta escuela establece una escala en la que cualquier asunto de seguridad de índole público se puede afrontar en tres niveles (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 23):

- Nivel no politizado: aquel en el que el Estado/Gobierno no tiene necesidad de intervenir, y no debe originar debate social alguno.
- Nivel politizado: aquel que es de conocimiento general y debe ser afrontado por la autoridad pertinente, tomando las decisiones y empleando los medios necesarios dentro de la acción normal de responsabilidades.
- Nivel securitizado: existe una amenaza que requiere ser afrontada con medidas extraordinarias que van más allá de la política ordinaria, es decir, una forma extrema de hacer política.

El «actor securitizador» es aquel que establece que existe una amenaza para un determinado asunto (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 36). Por sus capacidades y responsabilidades, muchas veces el actor será un Gobierno u otra autoridad, pero no siempre. El hecho de establecer una amenaza por el actor securitizador no implica la securitización del asunto amenazado. Para que sea efectiva hace falta que el grupo, la sociedad, admita que existe esa amenaza y que debe ser afrontada con medidas extraordinarias (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 31).

En resumen, la acción de securitizar algo (securitización) que está amenazado, implicará entonces tomar medidas extraordinarias, y sus elementos clave son la amenaza, el discurso o las acciones del actor securitizante y el calado que este tenga en el grupo como objeto referente (intersubjetividad).

Las energías renovables

La Organización Internacional de la Energía las entiende como aquellas que se obtienen de fuentes naturales inagotables (sol, viento, etc.) o de fuentes naturales que son capaces de regenerarse a un ritmo superior al que es consumida. No se pretende dar aquí un repaso conceptual a las energías renovables. El objetivo es conocer su estado actual y su evolución en los últimos años de manera que permita intuir prospectivamente cuál será su futuro en los próximos años.

El profesor Adnan Z. Amin proporciona los siguientes datos sobre su evolución en la *Revista Crónica ONU* (2015):

- La generación de energía mediante fuentes renovables ha supuesto más de la mitad de las nuevas instalaciones efectuadas en los últimos cuatro años.

- En el año 2005 cuarenta y tres Estados habían establecido políticas de penetración de energías renovables. En 2015 son ciento sesenta y cuatro.
- En el año 2014 se incrementó en 130 gigavatios (GW) la energía procedente de fuentes renovables en la matriz mundial, siendo un máximo histórico.
- Los Estados Unidos pasaron de invertir en el sector de las renovables de 55.000 millones de dólares en 2004 a 260.000 en 2014.
- Los precios de los módulos solares fotovoltaicos se han reducido entre un 75 % y un 80 % entre 2009 y 2015.

Todo indica que el progreso tecnológico que está experimentado el mundo tiene una incidencia directa en el desarrollo de las energías renovables, lo que se traduce en una mejora de la eficiencia de estas fuentes con el paso del tiempo.

Los siguientes datos muestran cual es la situación actual de las energías renovables, así como previsiones de futuro:

- De acuerdo a datos de IRENA, la entrada de las energías renovables en los sistemas energéticos mundiales tendrá importantes y positivos efectos económicos: si se duplicara la cuota de energías renovables en el *mix* energético en 2030 (hasta un 36 %) supondría un crecimiento económico global del 1,1 %, un incremento del bienestar del 3,7 % y un aumento del empleo en el sector de 9,2 a 24 millones de personas (Acciona, 2018).
- En el año 2020 se prevé que el coste de producción de las energías renovables más comerciales (fotovoltaica y eólica) sea inferior al de los fósiles (IRENA, 2018). Durante los próximos diez años se prevé que el precio de la energía solar se reduzca en un 60 % (Roca, 2017).
- La región ASEAN prevé pasar de una participación insignificante de la energía solar en su *mix* energético a un 23 % en 2025 (Roca, 2017).
- A principios de octubre de 2017 la empresa francesa EDF ganó una licitación en Arabia Saudita para desarrollar un proyecto de energía solar por 15,2 €/MWh, lo que supuso el precio más bajo del mundo (Roca, 2017).
- En noviembre de 2017 tuvo lugar en México una subasta para cubrir la demanda de 5,5 TWh de electricidad (un 2 % de la demanda de electricidad en España). La subasta fue cubierta en un 69 % con energía fotovoltaica y en un 31 % con eólica. El precio medio fue de 17,4 €/MWh, una tercera parte del precio medio del pool esperado en España para 2017[2] (Ferrando, 2018).
- Según el informe *World Energy Outlook-2017* el mundo se electrifica. Se prevé que represente el 40 % del aumento de consumo final para el 2040 (Agencia Internacional de la Energía, 2017: 5).

[2] Según datos publicados en *El Economista*, el precio medio del mercado español en 2017 fue de 52,2 €/MWh. Este dato es 18 euros superior a Alemania y más de 7 euros a Francia (Disponible en: http://www.eleconomista.es/energia/noticias/8843686/01/18/El-precio-del-mercado-electrico-marco-en-2017-su-nivel-mas-alto-desde-2008.html).

Se observa en múltiples indicadores y datos una clara tendencia a la mejora de la eficiencia de las energías renovables.

Relación de las energías renovables con la geopolítica

El principal elemento de este epígrafe es el artículo «Energías renovables y renovación de la geopolítica» publicado en el Cuaderno de Energía y Geoestrategia 2017 del IEEE. El artículo en sí supone un recopilatorio de la diversa literatura académica que hay sobre la geopolítica de las renovables. El autor[3] en sus conclusiones deja abierta la puerta a futuras investigaciones que lo empleen como un primer marco de análisis de las implicaciones de la penetración de las renovables en la geopolítica.

La primera idea que se quiere plasmar está relacionada con la seguridad energética, pretendiendo prevenir sobre el reduccionismo que supone asociar la penetración de las energías renovables exclusivamente con la disminución de la dependencia exterior, sin otras connotaciones geopolíticas (Escribano, 2017: 19). Evidentemente tiene impacto en la mejora de la seguridad energética, en tanto que implica una reducción de dicha dependencia y se reduce el riesgo geopolítico asociado a la estabilidad de los países productores o de las rutas de tránsito de los hidrocarburos. Sin embargo no es la única forma de incrementar la seguridad energética de un Estado. La diversificación del *mix* energético, en toda su amplitud, tanto por fuentes de energía, como por mercados de origen de los recursos, es otra vía, incluso más eficaz ya que disminuye francamente la vulnerabilidad (Valdés *et al.* en Escribano, 2017: 27)[4].

Respecto al cambio climático, también es un error el relacionar a las energías renovables exclusivamente con el concepto de energía limpia, en cuanto que no emiten gases de efecto invernadero a la atmósfera. Es una parte importante de las fuentes renovables, pero también una visión reduccionista. Si se descubriera una tecnología adecuada de secuestro y captura de carbono, las renovables podrían no ser un competidor para un *mix* energético que conjugue hidrocarburos de forma equilibrada en cuanto a riesgos geopolíticos (diversificación) y climáticos (Escribano, 2017: 30).

Un sistema energético con gran penetración de las energías renovables implica disponer de grandes redes eléctricas e interconexiones. La geopolítica de la energía basada en los hidrocarburos tiene entre sus elementos los

[3] Gonzalo Escribano es investigador principal y director del *Programa de Energía y Cambio Climático del Real Instituto Elcano*.

[4] España es un buen ejemplo de este paradigma. En el año 2016 se importó el 72,3 % de la energía primaria que se consumió (Asociación de Empresas de Energías Renovables, 2016: 27). Sin embargo, la realidad es que el esfuerzo por diversificar el *mix* energético (tanto en fuentes primarias de energía como en origen de los recursos exteriores) posiciona al país en un lugar de relativa seguridad energética.

conductos de transporte de los fluidos (oleoductos, etc.), el transporte marítimo, y los precios del mercado mundial. En cambio, en un sistema renovable se hablaría de redes y conexiones eléctricas, y de precios de mercado eléctrico (Escribano, 2017: 28)[5].

En este nuevo escenario se producirían cambios de calado geopolítico. Por ejemplo los Estados y regiones tendrán que decidir si apuestan por un escenario renovable-eléctrico aislacionista en el que el Estado es productor y autosuficiente, con una relación mercantil similar a la actual de los hidrocarburos de productor-comprador; o por un escenario más interesante desde el punto de vista geopolítico, el de «comunidades de red», que consiste en comprar electricidad (que no excluye también producirla), lo que invita a que existan flujos comerciales eléctricos entre vecinos y a la creación de vínculos geopolíticos de nivel local y regional (Scholten, D; y Bosman, R. en Escribano, 2017: 28):

Con la penetración de las renovables y la prevalencia de la electricidad, los mercados energéticos tendrán un carácter regional y local, en vez de global, lo que también supone un cambio geopolítico de gran calado. Este cambio puede relacionarse con las teorías que abogan por corregir los desequilibrios causados por la globalización mediante la multilateralidad, dando peso a las relaciones regionales y a las entidades locales (Agnew, 1998: 151-158; y Escribano, 2017: 29).

Asimismo, con la entrada de las renovables en la geopolítica de la energía se produce una redistribución del poder debido a que estas tienen una mayor dispersión geográfica, igualándose en mayor medida la balanza entre productores y consumidores. El poder ya no reside tanto en los países con recursos como en aquellos con mayor capacidad de red (Escribano, 2017: 29).

Las energías renovables mejoran la seguridad energética desde los enfoques de la soberanía del sistema, su robustez y resiliencia (Cherp y Jewell, 2011 en Escribano, 2017: 29). El carácter local y regional del comercio de energía procedente de fuentes renovables (electricidad) reduce los riesgos geopolíticos inherentes al comercio de hidrocarburos. Asimismo, en una red eléctrica bien diseñada se reduce la vulnerabilidad a averías y acciones deliberadas como atentados o sabotajes (Escribano, 2017: 30). Por último, también presentan menores riesgos en sus infraestructuras críticas (excepto la hidroelectricidad).

[5] Según la Agencia Internacional de la Energía (AIE, 2017: 10), el mundo se está electrificando. Para el año 2040 se prevé que la electricidad suponga el 40 % del consumo final de energía en el mundo (AIE, 2017: 5). Más de 100 millones de personas al año han obtenido acceso a la electricidad desde el año 2012, frente a los 60 millones al año que lo hicieron entre 2000 y 2012. En el año 2030 se prevé que 675 millones de personas no tengan acceso a la electricidad frente a los 1.100 millones actuales.

En el terreno económico, indicar que las energías renovables no se ven afectadas por las oscilaciones de precios propias de los hidrocarburos. La inversión presenta un riesgo menor, siempre que se articulen las medidas institucionales necesarias para que exista una estabilidad normativa (Escribano, 2017: 30).

La *Estrategia de Seguridad Nacional*

En la introducción de la *ESN-2017* se expone que «España opta por adoptar una visión integral de la seguridad y afrontar los retos derivados en este ámbito, como un servicio público, que requiere la acción de todo el Estado en su conjunto» (Presidencia del Gobierno, 2017: 16-19). En este sentido, podemos decir que el enfoque de la seguridad que refleja la *ESN-2017* sigue el paradigma de seguridad postulado por la Escuela de Copenhague.

La *ESN-2017* en su capítulo 4 establece cuales son las amenazas y desafíos para la Seguridad Nacional. Las primeras se definen como «aquello que compromete o puede socavar la Seguridad Nacional» y son cinco: los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva y el espionaje. En cambio, un desafío «sin llegar a tener por si solo la entidad de amenaza, puede provocar situaciones de inestabilidad, incrementar el grado de amenaza de las ya existentes, acelerar su materialización y efectos, e incrementar la vulnerabilidad nacional y la capacidad de resiliencia» definiéndose seis: inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, los flujos migratorios irregulares, emergencias y catástrofes, epidemias y pandemias, y efectos derivados del cambio climático (Presidencia del Gobierno, 2017: 58-78).

En ninguna de las descripciones de las amenazas y desafíos reseñados aparecen las «energías renovables». En un primer análisis basado en la mera redacción, podría considerarse que el término aparece implícito en la redacción de los desafíos relativos a la vulnerabilidad energética y a los efectos derivados del cambio climático. El primero por ser energía autóctona siendo España un país con una fuerte dependencia energética exterior. En el caso del cambio climático por el impacto de las energías renovables en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (Presidencia del Gobierno, 2017: 37).

La *Estrategia* dedica un epígrafe específico a la materialización de las amenazas reseñadas sobre las infraestructuras críticas, por el gran impacto que tendría dicha acción sobre servicios esenciales que permiten el desarrollo de las funciones sociales básicas: salud, alimentación, seguridad, funcionamiento de los servicios públicos, etc. (Presidencia del Gobierno, 2017: 71-72).

También analiza los diversos desafíos y amenazas desde el punto de vista del espacio común en el que podrían materializarse: el ciberespacio, el en-

torno marítimo, y el espacio aéreo y ultraterrestre, que son espacios comunes globales, sin una soberanía específica, a través de los cuales el mundo está conectado.

Pero no solo se pueden extraer riesgos y amenazas del capítulo 4 de la *Estrategia de Seguridad Nacional*. Una detallada lectura de todo el documento presenta otros factores, relacionados con la política, cultura, geografía, etc., que hay que tener en consideración por su carácter de desafío o reto con impacto directo en la Seguridad Nacional:

- España se presenta como nodo entre el Atlántico, Europa y África, puente entre países y culturas. Se define como un socio fiable para la seguridad regional e internacional, comprometido con la legalidad, el multilateralismo y los derechos humanos (Presidencia del Gobierno, 2017: 24-25).
- Asume que el nuevo orden mundial tiende a la multipolaridad sin que exista una hegemonía clara de ningún Estado, la difuminación de las fronteras, las dinámicas de transformación de carácter global (como la globalización, el desarrollo tecnológico o el cambio climático), y la aparición de otros actores, cada vez más influyentes (Presidencia del Gobierno, 2017: 32-33).
- Aspira a afrontar con visión anticipatoria las amenazas globales que requieren una respuesta integral, coordinada y cooperativa (Presidencia del Gobierno, 2017: 25). En el incierto entorno internacional hay que gestionar las incertidumbres, entender los cambios, las causas que los producen, y así lograr anticiparse a sus consecuencias (Presidencia del Gobierno, 2017: 37).
- España es un país europeo y mediterráneo, pero también africano[6], por lo que todas estas áreas son esenciales para su seguridad, estabilidad y prosperidad. En este entorno regional, y de forma concreta el norte de África, resultan especialmente relevantes las relaciones estratégicas con los países vecinos (Presidencia del Gobierno, 2017: 41).
- La *Estrategia de Seguridad Nacional* se refiere a África de forma más concreta al entrar en el área del África subsahariana. Lo define como un continente de oportunidades y en fuerte crecimiento, pero en el que la falta de estabilidad social, la pobreza y la debilidad institucional pueden comprometer ese progreso (Presidencia del Gobierno, 2017: 48). En el arco que forman el Cuerno de África, el Sahel y el golfo de Guinea se concentran muchas de las amenazas y desafíos a la Seguridad Nacional (Presidencia del Gobierno, 2017: 48-49).

[6] En palabras del director general para África de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores don Raimundo Robredo Rubio durante una conferencia impartida en el CESEDEN, Madrid, con motivo del Curso de Estado Mayor XIX (impartida el 14 de diciembre de 2017).

Los españoles ante sus preocupaciones

Como última parte del marco teórico se va a exponer, mediante el resultado de diversas encuestas sociológicas, cual es la opinión de los españoles respecto a los problemas que les afectan. Con este epígrafe se pretende mostrar la «intersubjetividad nacional», es decir, la opinión de la comunidad, dato importante en las teorías de seguridad de la Escuela de Copenhague.

El informe del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Barómetro de diciembre 2017*, indica que los problemas relacionados con las fuentes de energía no están entre las principales preocupaciones de los españoles. Los problemas medioambientales y las tarifas energéticas son los únicos conceptos que aparecen en la encuesta relacionados con la energía, y en ambos casos están por detrás del puesto Núm. 20.

De la misma forma, el informe elaborado por la Comisión Europea para España a raíz del *Eurobarómetro Standard 86* (realizado en otoño de 2016), muestra como solo un dos por ciento considera el medio ambiente, el clima y los temas energéticos como una de las principales preocupaciones a nivel nacional.

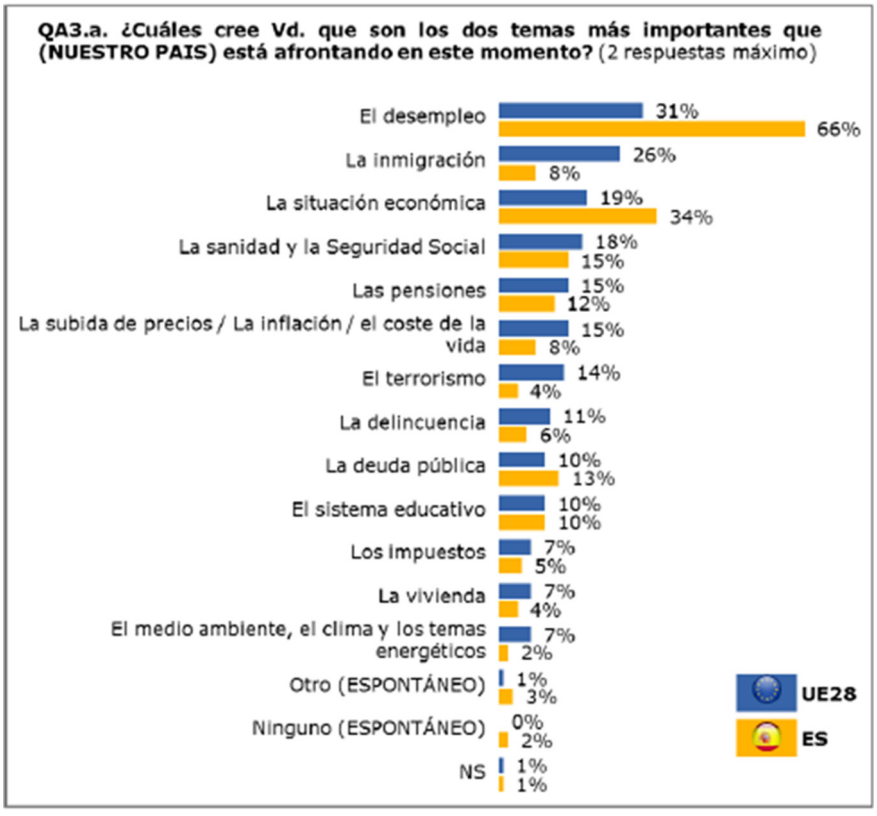


Fig. 1: Encuesta de opinión: temas más importantes para España. Multirespuesta. (Fuente: Eurobarómetro Standard 86. Otoño 2016)

La *Estrategia de Seguridad Nacional 2017* a través del prisma de la geopolítica de las renovables

Con los datos proporcionados en los seis epígrafes del marco teórico, se estudiará en que elementos de esta última tendría influencia un sistema energético con fuerte penetración de las energías renovables.

Vulnerabilidad energética

España tiene una gran dependencia energética del exterior. En el año 2016 el 72,3 % de la energía primaria consumida en España procedía de fuera del país, lo que está casi veinte puntos por encima de la media europea (APPA, 2016: 27). Por tanto, el sistema energético es vulnerable a los riesgos geopolíticos en las zonas de producción, como el golfo de Guinea o el norte de África, a los riesgos durante el transporte marítimo de los recursos energéticos y a las escaladas de precios debido a la propia inestabilidad geopolítica.

A este respecto, el objetivo reseñado en la *ESN-2017* es garantizar el suministro de recursos energéticos y su abastecimiento de una forma medioambiental y económicamente sostenible, en un entorno de transición energética hacia un modelo más eficiente y seguro (Presidencia del Gobierno, 2017: 74).

En las líneas de acción reseñadas en el capítulo 5 de la *ESN-2017* para afrontar este desafío no aparece nombrada la energía renovable, pero sí que puede considerarse implícito por su evidente relación e impacto. Si se pretende fomentar el uso de fuentes autóctonas, disminuir la dependencia exterior, impulsar la transición energética hacia un modelo que tenga en cuenta las variables ambientales y promover la seguridad de las infraestructuras energéticas frente catástrofes (Presidencia del Gobierno, 2017: 111), una fuerte penetración de energías renovables parece que cumpliría todas ellas con solvencia.

Estabilidad económica y financiera

Es otro de los desafíos reseñados en la *ESN-2017*, especificándose que no solo son de índole financiero los elementos que pueden desestabilizar el sistema económico y financiero nacional. Aunque no aparece específicamente nombrado, el mercado energético y la vulnerabilidad energética son sin duda algunos de esos elementos, debido a la situación de cambio del mercado energético (propio de un periodo de transición energética) y de incertidumbre (productores, costos, guerras comerciales, etc.).

Para España, con una gran dependencia exterior energética, los riesgos asociados a esa incertidumbre podrían tener un impacto enorme en su economía. La penetración de energías renovables supondría una fuente autóctona que reduciría el riesgo económico. Si además esta penetración es equilibrada en el ám-

bito regional, se añadiría un componente de estabilidad debido al comercio y a un progreso compartido[7], con probables beneficios geopolíticos y económicos.

También habría que añadir como factor de estabilidad el ahorro por reducir las importaciones de recursos energéticos. En el año 2016 la producción de electricidad mediante fuentes renovables evitó la importación de 19.945.081 toneladas equivalentes de petróleo lo que generó un ahorro económico equivalente de 5.989 millones de euros. Además se ahorraron 279 millones de euros en derechos de emisión[8] (APPA, 2016: 115) al no emitir a la atmosfera 52.221.275 toneladas de CO_2.

Vulnerabilidad del espacio marítimo

Los riesgos en este espacio global son una de las causas de la vulnerabilidad energética nacional ya reseñada. Europa recibe por vía marítima el 88 % del petróleo que necesita y el 15 % del gas[9]. (Sirvent, 2016: 70). En dichas rutas

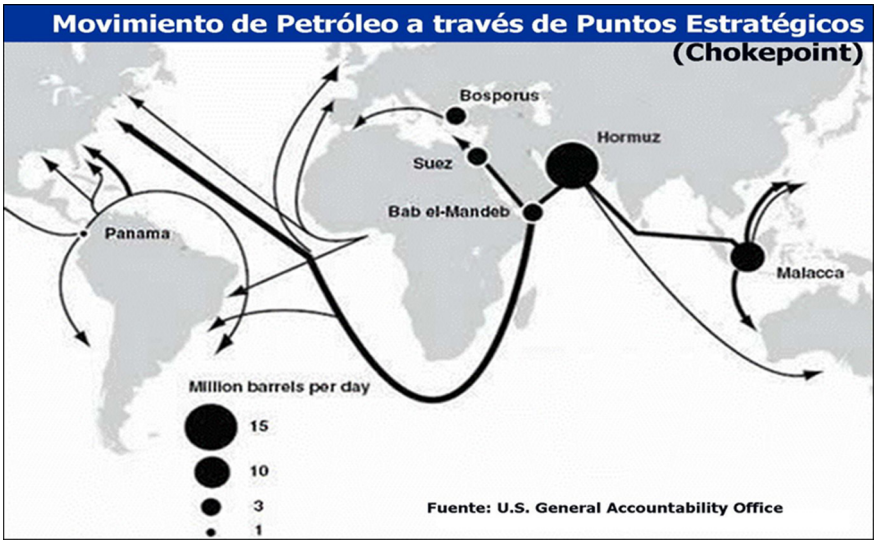


Fig. 2: Principales rutas marítimas y choke point. Los datos se refieren a movimiento de petróleo.
(Fuente: US General Accountability Office).

[7] La economista Kate Raworth, que desarrolló el paradigma de la «economía rosquilla», ha postulado que la economía basada en el crecimiento que ha caracterizado los siglos XIX y sobre todo XX ha llegado a su fin por el colapso del planeta, y aboga por el concepto de equilibrio como sustituto del crecimiento: «La vida se basa en el equilibrio y no en el crecimiento sin fin». Artículo publicado en La Vanguardia.com, disponible en: htpp://www.lavanguardia.com/lacontra/20180409/442361200635/la-vida-se-basa-en-el-equilibrio-y-no-en-el-crecimiento-sin-fin.html. [Consultado el 10 de abril de 2018].

[8] En este dato no se incluyen otros conceptos como podrían ser el coste medioambiental o sanitario en que se traduciría esa emisión de CO_2 a la atmosfera.

[9] El 85 % del gas restante es gas ruso.

existen múltiples amenazas, entre las que destacarían los actos intencionados contra la libertad de movimiento (terrorismo, piratería o bloqueo de puntos de paso obligados) o riesgos geopolíticos en los puntos de paso críticos[10]. También hay que tener en cuenta el riesgo implícito en la propia navegación marítima por la posibilidad de que se produzcan accidentes por la fatalidad o por fenómenos naturales adversos lo que refiriéndose al transporte de hidrocarburos, puede resultar catastrófico para el medioambiente y para los seres humanos.

Cambio climático

El fenómeno denominado cambio climático es ya un elemento transformador de las dinámicas globales, con un importante impacto político, económico y social. Se caracteriza principalmente por un incremento de la temperatura media global, incide en la aparición de fenómenos meteorológicos extremos, como sequías e inundaciones, desertificación, acidificación del océano o la degradación del suelo (Presidencia del Gobierno, 2017: 77). Las consecuencias con impacto en la Seguridad Nacional son el incremento de la competencia por acceso a los recursos, especialmente el hídrico, la inseguridad alimentaria, el incremento de la frecuencia de los incendios, o la severidad del impacto de las catástrofes naturales, pudiendo propiciar todo ello la aparición de conflictos armados, movimientos migratorios o propagación de enfermedades (Presidencia del Gobierno, 2017: 77-78).

A este respecto, los objetivos reseñados en la *ESN-2017* son disminuir la emisión a la atmósfera de gases de efecto invernadero, la preservación de la biodiversidad disminuyendo la contaminación del aire, aguas y suelo, mejorar la gestión de recursos como el agua, y revisar el sistema energético nacional hacia un modelo más eficiente y sostenible. El cumplimiento de los compromisos asumidos a escala global y con la Unión Europea (Presidencia del Gobierno, 2017: 78), la mitigación del cambio climático, la disminución de la contaminación atmosférica, y el apoyo a la investigación, desarrollo e innovación de nuevas formas de energías con menor impacto medioambiental (Presidencia del Gobierno, 2017: 119) podrían afrontarse mediante una fuerte penetración de energías renovables en el sistema energético.

Vulnerabilidad en el ciberespacio como espacio global e infraestructuras

La penetración de las tecnologías de la información afecta a todos los sectores vitales, incluido el de las infraestructuras energéticas. Las vulnerabilidades del ciberespacio afectan a la seguridad de dichas infraestructuras,

[10] Conocidos por su nombre en inglés como *Choke Points*, como pueden ser el estrecho de Ormuz, el de Bab-El-Mandeb, Suez o Panamá.

por lo que cuantos más riesgos y peligros conlleve dicha instalación, más peligro potencial presenta ante las amenazas en este espacio común (Presidencia del Gobierno, 2017: 67). Resulta evidente la diferencia entre los peligros asociados a un ciberataque catastrófico a infraestructuras energéticas convencionales, como una central térmica junto al mar, o nucleares, frente a infraestructuras de fuentes renovables, como un campo de paneles solares o aerogeneradores.

Infraestructuras críticas

El riesgo más grave contra las infraestructuras críticas está representado por acciones deliberadas contra estas. En segundo lugar estarían los incidentes o accidentes asociados a la fatalidad, causas naturales, etc. (Presidencia del Gobierno, 2017: 71-72). Como en el epígrafe anterior, en ambos casos hay menores riesgos en infraestructuras de renovables que en infraestructuras energéticas convencionales.

Emergencias y catástrofes

Estos sucesos son uno de los desafíos de la Seguridad Nacional en tanto que afecta y retarda el progreso, tanto propio como de los socios regionales y globales. Las emergencias y catástrofes son consecuencia de la materialización de otros riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, o actúan como potenciadores de estos.

El cambio climático está originando fenómenos adversos, como sequías, incendios forestales, erosión, inundaciones u olas de calor, cada vez de mayor frecuencia y magnitud; las infraestructuras críticas asociadas a las energías nucleares o de hidrocarburos suponen un riesgo añadido caso de catástrofe natural; el fenómeno de la globalización económica y tecnológica facilita la propagación con rapidez de las consecuencias negativas de estos fenómenos (efecto cascada). En todos ellos ya se ha expuesto el impacto positivo que tendría la penetración de energías renovables en el sistema energético.

Flujos migratorios irregulares

Entre las causas que originan este drama humano la *ESN-2017* se refiere a los conflictos armados, la inestabilidad regional, el deterioro del medioambiente y los escasos recursos económicos. Sin desarrollo energético no es posible el desarrollo humano, el progreso y la seguridad. Los migrantes inician su movimiento con la intención de encontrar eso que no existe en su lugar de origen.

Este es un desafío a la seguridad que probablemente se convertirá en riesgo y amenaza en un futuro no lejano. El aumento demográfico de África, el cam-

bio climático y sus consecuencias, y las incertidumbres geopolíticas propiciarán un incremento de este fenómeno hacia Europa. Se prevé que en los años 2040-2050 cerca de cincuenta millones de personas intentarán llegar a Europa desde África. Por nuestra posición geográfica, muchas de ellas lo harán a través de España[11].

Existen varios modelos de desarrollo energético, pero realizarlo a través de las energías renovables tendría menor riesgo geopolítico y económico al ser un sistema energético donde prima lo local y lo regional, y una mejor distribución del recurso ya que las renovables permiten que haya más productores, lo que redunda en beneficio de los consumidores.

Compromiso con el nuevo orden mundial

El siglo XXI se está desarrollando en un ambiente de incertidumbre geopolítica, con múltiples retos y desafíos. En este contexto España se compromete a trabajar por un orden mundial justo, inclusivo y eficaz, en el que se incorpore la dimensión humana a la seguridad, protegiéndose los derechos fundamentales de las personas, como por ejemplo luchando contra la pobreza (Presidencia del Gobierno, 2017: 36).

Algunas de las dinámicas transformadores globales reseñadas, como la globalización económica o los sistemas de redes interconectados a escala global, presentan efectos contrapuestos. Es innegable que la globalización ha traído un periodo en el que se ha reducido la pobreza (Estados como la India o China han disfrutado de significativo progreso económico) o las mujeres y otros grupos «excluidos» en el pasado han conseguido entrar en el escenario social (Agnew, 1998: 141). Pero en contrapartida están surgiendo otras corrientes que se centran en recuperar los sistemas aislados, con mayor control en las fronteras y proteccionismo económico de los mercados nacionales[12] (Agnew, 1998: 140).

En medio están las teorías que aceptan la globalización y el sistema global de redes interconectadas, pero que abogan por corregir sus efectos negativos apostando por la multilateralidad, la regionalización, –comercial e inversora–, y la seguridad humana, –representada por individuos y por grupos sociales–, como ejes de un desarrollo sostenible y de mayor alcance que el modelo actual (Agnew, 1998: 151-158, Sanchís, 2018). Esta opción está dentro del escenario de prevalencia del «régimen de acceso a los mercados y la oposición que concita», descrita por John Agnew como uno de los posibles tres escenarios del futuro.

---

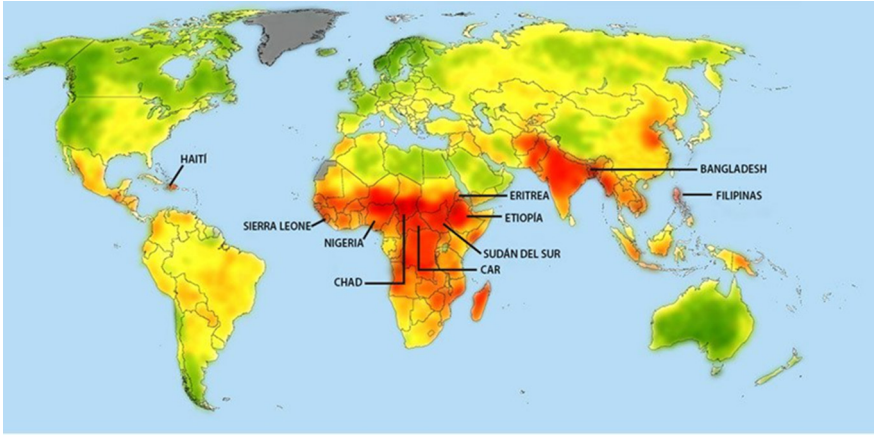
[11] Dato proporcionado por la doctora González Enríquez (UNED) en una conferencia impartida sobre la inmigración durante el Curso de Estado Mayor XIX.

[12] AGNEW, John: *Una revisión de la geopolítica mundial* describe tres posibles escenarios de lo que será la nueva geopolítica. Este es uno de ellos, marcado por el predominio de la globalización (régimen de acceso a los mercados), pero mezclado con los elementos de oposición que concita.

España se define en la *ESN-2017* como un país con vocación global, que apuesta por la multilateralidad y el compromiso con la región a la que pertenece, la seguridad humana, los derechos humanos, un mundo más justo e inclusivo, y la lucha contra la pobreza. Algunas de las características de un sistema energético basado en las energías renovables son su carácter comercial local y regional, fomentando las relaciones en este ámbito; su mayor capacidad de dispersión geográfica, disminuyendo las diferencias entre productores y consumidores; y su mayor seguridad energética (robustez, soberanía y resiliencia).

África subsahariana

Relacionado con el cambio climático, con las migraciones y el compromiso con el nuevo orden mundial, se puede hacer una mención específica al África subsahariana, uno de los focos principales de origen de la migración irregular que afecta a España y su región, y de otras amenazas. Según el informe *WEO-2017* será el área del globo que menor crecimiento eléctrico experimentará en los próximos años. En el año 2030 de los 675 millones de personas que no tendrán acceso a la electricidad, el 90 % serán del África subsahariana. Si a este dato se le añade el demográfico (incremento de



RANGO	PAÍS	CATEGORÍA
1	BANGLADESH	EXTREMO
2	SIERRA LEONE	EXTREMO
3	SUDÁN DEL SUR	EXTREMO
4	NIGERIA	EXTREMO
5	CHAD	EXTREMO
6	HAITÍ	EXTREMO
7	ETIOPÍA	EXTREMO
8	FILIPINAS	EXTREMO
9	CAR	EXTREMO
10	ERITREA	EXTREMO

LEYENDA
- RIESGO EXTREMO
- ALTO RIESGO
- RIESGO MEDIO
- BAJO RIESGO
- NO HAY DATOS

Fig. 3: Mapa de riesgo debido a las consecuencias del cambio climático (Fuente: Maplecorft)
Disponible en: https://www.taringa.net/posts/noticias/18248670/Mapa-Que-pais-corre-mas-riesgo-por-el-cambio-climatico.html.

población), el climático (desertización), el geopolítico (conflictos internos e intereses económicos) y el económico (pobreza y falta de futuro), resulta ser una evidente zona de riesgo con potencial para originar una migración masiva hacia el norte.

En la *ESN-2017* España apuesta por una aproximación integral a esta área del continente africano, que combine adecuadamente seguridad, con desarrollo y sostenibilidad. La penetración de energías renovables es una de las soluciones para un desarrollo sostenible y distribuido, basado en redes eléctricas, y con mínimos riesgos geopolíticos, lo que al final redundaría en una mayor seguridad.

África del Norte

Como se ha expuesto, debido a la proximidad geográfica de España, el norte de África es una de las prioridades estratégicas. Su prosperidad y desarrollo es esencial ya que de ella proceden importantes flujos energéticos, y su progreso es de vital importancia para hacer frente al narcotráfico y a la migración ilegal, cuyas rutas hacia España transcurren por estos países, y para frenar y combatir el terrorismo yihadista, fenómeno con cada vez mayor penetración en África.

En este sentido, cabe preguntarse ¿Qué pasará con Argelia cuando la Unión Europea deje de comprarle gas debido a la consecución de la transición energética tal y como ya tiene planeado?, ¿Qué pasará con Marruecos cuando España finalice su transición energética y el núcleo sea un sistema eléctrico interconectado?, ¿Debe España ser suministrador de electricidad de Marruecos?, o ¿Existen otras soluciones comerciales que tengan en cuenta factores geopolíticos más acordes con un progreso regional compartido? Ya se ha expuesto en la presente investigación cuales serían las características de una región en la que prevalezcan los sistemas energéticos abiertos e interconectados basados en las energías renovables y la electricidad.

Europa

La posición geoestratégica de España, en la esquina suroeste del continente, lo convierten en un Estado muy particular. Por un lado podemos tener una imagen de una España aislada en el continente, con una única frontera con Francia para unirse al resto de Europa. En este caso, desde el punto de vista energético también se puede considerar aislada, ya que no se beneficia de disponer de fronteras con diferentes Estados que le puedan suministrar energía según la demanda y la situación.

Sirva como ejemplo las relaciones energéticas entre Alemania, Bélgica, Países Bajos, Dinamarca, Reino Unido, Finlandia y Suecia sobre la base de que Noruega actúe como batería de todos ellos. Los países del sur (Alemania,

Bélgica, etc.) almacenan sus excedentes eléctricos producidos por las energías renovables en forma de energía potencial en los ríos y lagos noruegos (Escribano, 2017: 43-44).

Pero también existe una visión positiva del mismo mapa, como país de enlace o puente entre el Atlántico Sur y el Mediterráneo, y África con Europa. Y es así como define la *ESN-2017* la posición geoestratégica de España. Si se entra en el plano de la energía el concepto es el mismo, España es el mejor enlace entre África y Europa. En este sentido, y a modo de ejemplo, España podría convertirse en batería de Europa en el Mediterráneo Occidental de la misma forma que lo va a ser Noruega para el norte y centro Europa (Escribano, 2017: 52). Se aprovecharían las capacidades del norte de África (viento, sol, etc.) para producir electricidad que exportarían a España para ser acumulada y exportada según la demanda europea. Se proporcionaría mayor estabilidad energética y económica a Europa, contribuyendo así a uno de los objetivos de una Europa más fuerte y menos dependiente energéticamente de agentes externos.

Anticipación

Relacionado con todos los epígrafes anteriores, puede decirse que algunos de los desafíos y amenazas reseñados desaparecerán, otros se mitigarán y otros se incrementaran, pasando de desafíos a amenazas, o de amenazas a su materialización.

A la pregunta que se realizó anteriormente sobre el futuro de Argelia cuando no se le compre gas puede añadirse, ¿Qué va a ocurrir con los millones de personas del África subsahariana que se estima que seguirán sin electricidad en el año 2030?, o ¿Cómo pretende España afrontar el flujo de millones de personas que se prevé que crucen el mar Mediterráneo rumbo a mundo mejor en Europa? Estos son algunos ejemplos para ilustrar que la visión anticipatoria de la Seguridad Nacional que refleja la *ESN-2017* es esencial. Estos desafíos podrían convertirse en importantes amenazas en un futuro, si no se actúa a tiempo y con eficacia.

Seguro que existen diversas vías para anticiparse al incremento de los citados riesgos y amenazas, pero se va a responder a las preguntas anteriores sobre la base de la penetración en sus sistemas energéticos de las energías renovables. A Argelia se la podría apoyar en su adaptación al nuevo orden energético mundial haciéndola participe de una relación comercial energética eléctrica con el sur de Europa, justa, sostenible y comprometida con el progreso regional, en la que se participe en igualdad de condiciones. Respecto al África subsahariana, se podría apoyar su desarrollo energético sobre la base de una fuerte penetración de energías renovables en su incipiente sistema energético, facilitando un desarrollo equilibrado y distribuido fuera del alcance de la incertidumbre geopolítica de los hidrocarburos (fuentes de energía renovables como «poder blando»).

Grado de securitización de las renovables en la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*

De las cinco amenazas que reseña la *ESN-2017*, se pueden considerar como elementos securitizados el terrorismo y el crimen organizado, ya que cumplen los tres criterios: están definidos como una amenaza, el hecho de aparecer en la *ESN-2017* indica que el actor securitizador los reconoce como tales y aparecen entre las preocupaciones de los españoles. El resto de las amenazas descritas en la *ESN-2017* no se consideran securitizados ya que no aparecen entre las preocupaciones de los españoles y por lo tanto no cumplen el criterio de ser admitidos como tales por la sociedad (Buzan, Waever; y De Wilde, 1998: 31).

Junto con estas últimas amenazas, de acuerdo a la Escuela de Copenhague los demás elementos que aparecen en la *ESN-2017* tampoco pueden considerarse como securitizados, ya que no se presentan ni si siquiera como una amenaza. Si no están securitizados, aplicando la escala de gradación de la Escuela de Copenhague[13], o se los considera politizados o no politizados. Por el mero hecho de aparecer en la *ESN-2017*, suponiendo retos, desafíos, riesgos o potenciadores de riesgos a la seguridad, pueden considerarse elementos politizados, lo que implica que son de conocimiento general y deben ser afrontados por la autoridad gubernamental pertinente, tomando las decisiones oportunas y empleando los medios necesarios dentro de la acción normal de responsabilidades.

Conclusiones

El estudio realizado sobre la base de la redacción actual de la *ESN-2017*, del estado actual de las energías renovables y su previsible futuro, y de las características de un escenario con fuerte penetración de este tipo de fuentes de energía, determina que un sistema energético de carácter regional basado en fuentes de energía renovable podría servir para afrontar hasta trece desafíos reseñados en la *ESN-2017*.

Concretando está conclusión, las siguientes son las trece áreas de la *ESN-2017*, y por tanto de la Seguridad Nacional, que se verían influenciadas por dicho cambio de modelo energético:

- Es la única forma en este momento de alcanzar los objetivos relacionados con el cambio climático (1).
- Se reduce la vulnerabilidad energética (2) nacional en forma de mayor eficiencia, seguridad y sostenibilidad medioambiental.
- Se minimizaría el riesgo de la estabilidad económica (3) debido entre otras cosas a la propia reducción de la vulnerabilidad energética, la me-

[13] Escala de securitización aportada por la Escuela de Copenhague.

nor exposición a fluctuaciones de precios de hidrocarburos y variaciones geopolíticas, y la cada vez mayor rentabilidad de estas fuentes de energía.
- Los riesgos asociados a las vulnerabilidades del espacio marítimo (4) caerán en tanto se reduce el transporte de recursos energéticos esenciales.
- A excepción de algunas de las instalaciones hidroeléctricas, las instalaciones críticas (5) energéticas asociadas a las energías renovables presentan riesgos y peligros asociados muy inferiores a los de otras instalaciones energéticas convencionales (una central nuclear, una central térmica, etc.). En esta misma línea se reducen los riesgos a ciberataques (6) y las consecuencias de emergencias y catástrofes (7) en las citadas instalaciones.
- España está comprometida con el nuevo orden mundial (8). Un sistema energético basado en las energías renovables y en consecuencia también en la electricidad, tendría alcance local y regional, traería cambios en la distribución del poder (regional), nuevas oportunidades comerciales, y un desarrollo más equilibrado, inclusivo, eficaz y sostenible, lo que en sí mismo representa un compromiso con el nuevo orden mundial a través de la región a la que pertenece España.
- La Seguridad Nacional, amenazada por fenómenos como el terrorismo, el narcotráfico o la migración ilegal (9), está indisolublemente conectada al progreso de las regiones de África del Norte (10) y Subsahariana (11). Sabiendo que no hay progreso sin energía, las fuentes renovables podrían ser una solución *(soft power)*.
- Europa (12) necesita creer en su futuro y que cada Estado le aporte lo mejor que tiene. Ante la transición energética en curso y los previsibles sistemas de redes eléctricas interconectadas, España puede convertirse en el enlace energético entre África y Europa.
- La *Estrategia de Seguridad Nacional* considera como un elemento esencial de la seguridad anticiparse (13) a las amenazas, desafíos e incertidumbres. Las inversiones en energías renovables aplicadas en los doce aspectos reseñados anteriormente son una forma de anticipación.

Los elementos de la *ESN-2017* a los que están asociadas las energías renovables desde el prisma de la geopolítica de la energía no son amenazas y no están securitizados. Pero sí que se consideran politizados por aparecer en la propia *Estrategia*. Este hecho es una excelente noticia, como señala Gonzalo Escribano (2017) en las conclusiones de su artículo. Implica que se está a tiempo de hacer política dentro de la normalidad y no se requiere tomar medidas extraordinarias. Pero implica la responsabilidad de actuar, y si no se hace a tiempo, podría ser necesario escalar ciertos elementos a nivel de la securitización, debiendo tomar entonces medidas extraordinarias. Y en todos ellos las energías renovables podrían ser un instrumento válido para desarrollar dicha política.

Ser un país líder en el sector de las renovables, tanto en términos de normativa, como de políticas públicas, (investigación, desarrollo e innovación, instrumento de política exterior y de cooperación, etc.), sería el primer paso para afrontar los trece desafíos a la Seguridad Nacional reseñados, mediante fuentes de energía renovable. En este sentido podría hacerse las siguientes preguntas: ¿Indican las políticas públicas que se está buscando ese puesto de liderazgo en el sector de las renovables?, ¿Se emplea o se prevé emplear las energías renovables como instrumento de cooperación y desarrollo en zonas de interés, como el África subsahariana *(soft power)*?, o ¿Asume España puestos de liderazgo en las diferentes iniciativas internacionales sobre el cambio climático de manera que se la pueda considerar como un referente en el nuevo orden energético?

Enlazando de nuevo con la figura de Wiston Churchill presentada en la introducción, y su visión para anticiparse al futuro de la Seguridad Nacional del Reino Unido, modificando la propulsión de los buques de su Armada, de carbón a petróleo, con anticipación, a pesar del «mar de problemas» que supondría, cabe también preguntarse si España tiene una estrategia para afrontar la transición energética; y si es así, si es consecuente y coherente con su posición geopolítica, y si sirve para anticiparse a los desafíos, potenciales amenazas y amenazas reseñadas en la *ESN-2017*.

Bibliografía

AGNEW, J. (1998): *Geopolítica. Una revisión de la política mundial*. Titivillus.

ACCIONA, (2018): «La importancia de las energías renovables». Disponible en: https://www.acciona.com/es/energias-renovables/. [Consultado el 15 de abril de 2018].

AMIN, A. Z. (2015): «El potencial de competitividad de la energía renovable en términos de costos», *Crónica ONU*. Volumen LII, Núm. 3-2015. Disponible en: https://unchronicle.un.org/es/article/el-potencial-de-competitividad-de-la-energ-renovable-en-t-rminos-de-costos. [Consultado el 11 de marzo de 2018].

AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE), (2015): *World Energy Outlook 2015 (WEO-2015). From poverty to Prosperity*. Francia. IEA Publications.

AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE), (2016): *World Energy Outlook 2016 (WEO-2016)*. Francia. IEA Publications.

AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE), (2017): *Energy Access Outlook 2017 (WEO-2017).* Francia. IEA Publications.

AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE), n.d.: «Energía renovable». Disponible en: https://www.iea.org/about/faqs/renewableenergy/. [Consultado el 10 de febrero de 2018].

ARANZADI, C. (2016): «Introducción». Cuaderno de Energía y Geoestrategia 2016 del IEEE. pp. 11-26.

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE ENERGÍAS RENOVABLES (APPA), (2016): *Estudio del impacto macroeconómico de las energías renovables en España*. Madrid. Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA-renovables).

AZNAR, F. (2016): *Recursos energéticos y conflicto*. *Documento de Análisis del IEEE 45/2016*.

BALLESTEROS, M. A. (2016): *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid. Ministerio de Defensa.

BROS, T.: «Darwinismo energético: evolución (presente y futura) de la industria de la energía». *Dossier de La Vanguardia*. *La geopolítica de la energía*, Núm. 53 (octubre/diciembre 2014), pp. 16-21.

BUZAN. B.; WAEVER. O.; y DE WILDE. J. (1998): *Security: A New Framework for Analysis*. Londres. Boulder: Lynne Rienner.

BUZAN, B. (1991): «New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century». *Royal Institute of International Affairs.* Vol. 67, Núm. 3, Jul., p. 432.

COMISIÓN EUROPEA, n.d.: «Estrategias y objetivos climáticos». Disponible en: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies_es. [Consultado el 1 de abril de 2018].

ESCRIBANO, G. (2017): «Energías renovables y renovación de la geopolítica». Cuaderno de Energía y Geoestrategia 2017, del IEEE. pp. 19-57.

EUROPA PRESS, (2018): «El precio del mercado eléctrico marcó en 2017 su nivel más alto desde 2008». *elEconomista.es*, 2 de enero. Disponible en: http://www.eleconomista.es/energia/noticias/8843686/01/18/El-precio-del-mercado-electrico-marco-en-2017-su-nivel-mas-alto-desde-2008.html. [Consultado el 24 de abril de 2018].

FERRANDO VITALES, F. (2018): «El progreso tecnológico y la falta de compromiso político». Artículo de opinión. Fundación Energías Renovables, enero 2018. Disponible en: https://fundacionrenovables.org/el-progreso-tecnologico-y-la-falta-de-compromiso-politico/. [Consultado el 9 de marzo de 2017].

GARCÍA, J. (2018): «El cambio climático amenaza la Seguridad Nacional». *Energías renovables. El periodismo de las energías limpias*, 8 de marzo de 2018. Disponible en: https://www.energias-renovables.com/javier-garcia-breva/el-cambio-climatico-amenaza-la-seguridad-nacional-20180308. [Consultado el 16 de marzo de 2018].

HAUFF, J.; BODE, A., NEUMANN, D. y HASLAUER, F. (2014): *Global Energy Transitions.* Berlín. Weltenergierat-Deutschland. Disponible en: https://www.atkearney.com/documents/10192/5293225/Global+Energy+Transitions.pdf/220e6818-3a0a-4baa-af32-8bfbb64f4a6b. [Consultado el 24 de febrero de 2018].

IRENA, (2018). *Renewable Power Generation Costs in 2017*. Agencia Internacional de la Energía Renovable. Abu Dhabi-EAU.

MALIK, M. (2014): «El nuevo mapa mundial de la energía», *Dossier de La Vanguardia*. *La Geopolítica de la Energía*, Núm. 53 (octubre/diciembre 2014), pp. 8-15.

NACIONES UNIDAS, (2015): *Acuerdo de París*. París. Naciones Unidas. Disponible en: http://unfccc.int/portal_espanol/essential_background/acuerdo_de_paris/items/10085.php. [Consultado el 05 de abril de 2018].

NACIONES UNIDAS, (22 de abril 2016): «175 Partes firman el Acuerdo de París». Disponible en: http://newsroom.unfccc.int/es/acuerdo-de-paris/175-estados-firman-el-acuerdo-de-paris/. [Consultado el 15 de mayo de 2018].

OROZCO, G. A.: «El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad». *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad.* Año 20, Núm. 1. pp. 141-162.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, (2017): *Estrategia Nacional de Seguridad-2017*. Madrid, Gobierno de España.

REDACCIÓN, (1991): «Hace 80 años que Winston Churchill descubrió que el petróleo conferiría el control». *Revista Proceso*. Enero 1991. Disponible en: http://www.proceso.com.mx/156382/hace-80-anos-que-winston-churchill-descubrio-que-el-petroleo-conferiria-el-control. [Consultado el 20 de marzo de 2018].

ROCA, J. A. (2017): «Los costes de la energía solar caerán un 60 % en la próxima década». *El periódico de la energía.com*, 24 de octubre. Disponible en: https://elperiodicodelaenergia.com/los-costes-de-la-energia-solar-caeran-un-60-en-la-proxima-decada/. [Consultado el 14 de abril de 2018].

SÁNCHEZ RON, J. M. (2012): *Energía: una historia del progreso y desarrollo de la humanidad*. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

SANCHÍS, I. (2018): Entrevista a Kate Raworth, «La vida se basa en el equilibrio y no en el crecimiento sin fin». *La Vanguardia*, 9 de abril. Disponible en: www.lavanguardia.com/lacontra/20180409/442361200635/la-vida-se-basa-en-el-equilibrio-y-no-en-el-crecimiento-sin-fin.html. [Consultado el 10 de abril de 2018].

SCHOLTEN, D.; y BOSMAN, R., (2016): «The geopolitics of renewables. Exploring the political implications of renewable energy systems». *Technological Forecasting and Social Change*. pp 103: 273-283.

SINGER, S.: «Las renovables. ¿Liderazgo de los países en desarrollo?», *Dossier La Vanguardia*. *La Geopolítica de la Energía*, Núm. 53 (octubre/diciembre 2014), pp. 89-92.

SIRVENT, G. (2016): «Visión geoestratégica de las rutas marítimas de la energía». Cuaderno de Energía y Geoestrategia 2016 del IEEE. pp. 65-107.

VALDÉS, J.; ESCRIBANO, G.; y SAN MARTÍN, E., (2016): «Energy security and renewable energy deployment in the EU: Liasons Dangereuses or Virtuous Circle?». *Renewable and Sustainable Energy Rewiews.* pp: 1032-1046.

Capítulo octavo

Sistemas de evaluación de las unidades de Seguridad Ciudadana de la Guardia Civil, como herramienta para la mejora de la gestión estratégica

Santiago Ruiz Varela

Resumen

El empleo sistemas de evaluación de la gestión pública, basados en modelos de calidad y excelencia, se considera un pilar fundamental para lograr mejorar el servicio prestado a los ciudadanos. Su desarrollo e implantación han tenido un gran desarrollo en las últimas décadas en todos los ámbitos y organismos de la Administración.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no son ajenas a esta tendencia y buscan evaluar el desempeño de sus unidades, como medio para lograr resultados más eficaces en su misión constitucional de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la Seguridad Ciudadana.

El presente trabajo pretende profundizar en este interesante campo, centrándose el esfuerzo de la investigación en el caso particular del Cuerpo de la Guardia Civil.

Palabras claves

Seguridad Ciudadana, evaluación, auditoría, indicadores, calidad, excelencia, gestión pública.

Evaluation of the public safety units of the Guardia Civil, as tool for the improvement of strategic management

Abstract

The use of public management evaluation systems, based on models of quality and excellence, is considered a fundamental pillar to improve the service provided to citizens. Its development and implementation have had a great development in recent decades in all areas and agencies of the Administration.

The Security Forces are not alien to this trend and seek to evaluate the performance of their units, as a mean to achieve more effective results in their constitutional mission: to protect the citizens' rights and freedoms and ensure public safety.

The present project tries to deepen in this interesting field, focusing the effort of the investigation in the particular case of the Spanish Guardia Civil.

Key words

Public safety, evaluation, audit, indicators, quality, excellence, public management.

Glosario de abreviaturas

BOE	Boletín Oficial del Estado.
BSC	Balanced Scorecard.
CMI	Cuadro de Mando Integral.
CNP	Cuerpo Nacional de Policía.
DAO	Dirección Adjunta Operativa.
DIGEGUCI	Director General de la Guardia Civil.
EFQM	Fundación Europea para la Gestión de Calidad.
EML	Enfoque de Marco Lógico.
EUROPOL	Oficina Europea de Policía.
EUCPN	European Crime Prevention Network.
FCS	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
ISO	Organización Internacional para la Estandarización.
MOPS	Mando de Operaciones.
MAPER	Mando de Personal.
MAPO	Mando de Apoyo.
NRPP	National Reassurance Policing Program.
NYPD	Departamento de Policía de Nueva York.
RCMP	Real Policía Montada del Canadá.
SAEX	Sistema de Análisis y Explotación Estadística.
SIGO	Sistema Integrado de Gestión Operativa.

Introducción

«La efectividad de la Policía
no se mide por el número de arrestos,
sino por la ausencia de crimen»

Sir Robert Peel (1829)

Bajo el título «Sistemas de evaluación de las unidades de Seguridad Ciudadana de la Guardia Civil, como herramienta para la mejora de la gestión estratégica» se pretende desarrollar una investigación que profundice en el campo de conocimiento de los instrumentos de mejora de la gestión pública.

Más concretamente, se pretende investigar sobre los sistemas de evaluación de la gestión que permitan conocer el rendimiento de las unidades territoriales de la Guardia Civil. Estas unidades son el escalón más próximo al ciudadano y las responsables de materializar, en la demarcación territorial competencial del Cuerpo, la función específica de Seguridad Ciudadana que la Constitución española encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS)[1].

[1] Constitución española. Artículo 104.1: «Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana».

La evaluación del rendimiento es hoy por hoy una herramienta fundamental en el seno de cualquier organización, tanto en el ámbito del sector privado como del público. Los sistemas de evaluación permiten un mejor conocimiento de la realidad, del desempeño individual y colectivo, y facilitan a los escalones directivos redirigir esfuerzos y trazar nuevas líneas de acción encaminadas a alcanzar los objetivos perseguidos por la organización.

Además, el contexto socioeconómico actual implica que la sociedad sea especialmente crítica con el papel de los servicios públicos y, en especial, en cuanto a la calidad del servicio prestado y a su eficiencia en el uso de los créditos presupuestarios que se les asignan.

Por ello, se considera que una investigación orientada a profundizar en el conocimiento de los mecanismos y herramientas que sirvan para evaluar y mejorar el desempeño en un ámbito tan sensible como la seguridad pública, goza en la actualidad de gran interés y relevancia.

Con estas inquietudes como punto de partida, el presente trabajo de investigación se plantea como objetivo general el contribuir a la mejora de las herramientas de evaluación empleadas para valorar el servicio prestado al ciudadano por las unidades del Cuerpo.

Para alcanzarlo se definirá inicialmente la propuesta conceptual, analítica y metodológica que sirva para establecer el marco científico en el que se desarrollará la investigación.

A continuación se pretende determinar la pertinencia y necesidad de evaluar la gestión y rendimiento de los servicios públicos en el ámbito de la Seguridad Ciudadana, e identificar las características y elementos que definan el sistema más adecuado para ello.

Llegados a este punto se estará en condiciones de abordar una de las partes principales del trabajo, centrando el estudio en el ámbito de la Guardia Civil.

De este modo, se realizará una breve descripción de la organización operativa del Cuerpo, con el objetivo de aportar al lector una mejor comprensión de la estructura y relaciones de mando existentes en la institución. Posteriormente, se analizará la situación actual en cuanto al empleo de sistemas de gestión y evaluación que sirven a los niveles estratégico, operacional y táctico para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales. Una vez identificadas sus fortalezas y debilidades, e integrando los resultados con los obtenidos en el desarrollo de las líneas de investigación anteriores, se realizará una propuesta de establecimiento de un sistema de evaluación adaptado a las unidades territoriales del Cuerpo.

Para finalizar se expondrán las conclusiones alcanzadas en la investigación, donde se resaltarán los aspectos y propuestas más relevantes del trabajo.

Si se consigue con todo ello una pequeña aportación que contribuya a mejorar las capacidades en la gestión estratégica de las unidades de la institución, en pos de un servicio más eficaz al ciudadano, el esfuerzo invertido habrá merecido la pena.

Propuesta conceptual, analítica y metodológica

Propuesta conceptual

Evaluación: delimitación del concepto

Para establecer el marco teórico de la presente investigación, se considera oportuno en primer lugar tratar de delimitar el concepto de evaluación desde un punto de vista académico. Sin ánimo de ser exhaustivos, se pretende ahora establecer la base conceptual que sirva para validar su posterior aplicación a la gestión de la Seguridad Ciudadana, tal y como se desarrollará posteriormente.

En primer término, el *Diccionario de la lengua de la Real Academia Española* define evaluar como «estimar, apreciar o calcular el valor de algo». Pese a ser una aproximación muy básica, puede aportar una idea de la amplitud del concepto y de su potencial aplicación a un amplio abanico de actividades humanas.

En una definición más próxima a la gestión de las organizaciones, Ander-Egg (1984) vincula la evaluación a la existencia de objetivos, considerando que evaluar es «medir el cumplimiento de los objetivos y metas previamente establecidos y la capacidad para alcanzarlos» (Ander-Egg, 1984: 20). En la misma línea, Espinoza Vergara (1986) sostiene que evaluar «es comparar en un instante determinado lo que se ha alcanzado mediante una acción con lo que se debería haber alcanzado de acuerdo a una programación previa» (Espinoza Vergara, 1986: 35).

Por su parte, Garde (2006) propone una definición de evaluación todavía más concreta y enfocada hacia sus objetivos respecto a la gestión pública. De esta forma, sostiene que «evaluar una intervención pública consiste en obtener información sobre distintos aspectos consustanciales a ella: coherencia (en resultados y medios empleados), eficacia, eficiencia e impacto logrado» (Garde, 2016:19).

Tratando de extraer las similitudes y elementos comunes a todas las definiciones anteriores y a los efectos de la presente investigación se propone la siguiente definición tentativa de evaluación: «Herramienta empleada en la gestión estratégica de las organizaciones, que permite determinar de manera sistemática los resultados obtenidos en la ejecución de una política, programa o actividad, en función de una estrategia y objetivos preestablecidos, de tal forma que se obtenga una información precisa y útil para la toma de decisiones».

En la actualidad, de forma creciente, la evaluación de servicios públicos aplica estándares mundialmente reconocidos, con frecuencia provenientes y validados en la gestión privada, como los llamados modelos de excelencia de gestión: Deming para Japón; Malcom Baldrige y Cuadro de Mando Integral (CMI)[2] en Estados Unidos; Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, para Sudamérica; *EFQM*[3], en Europa e *ISO* a nivel internacional.

Las metas de cualquiera de los sistemas de gestión estratégica anteriormente citados son diversas, complejas y tienen muchas vertientes, pero el principio común y que impera en la mayor parte de ellos es la orientación hacia los resultados: valoración del producto en abstracto y de la satisfacción del cliente, o lo que es lo mismo, evaluar el efecto que dicho producto produce en él (Muñoz *et al.*, 2013).

Con esta base teórica y tratando de medir el impacto de los servicios públicos en la percepción ciudadana, Ballart (1992, p.166) establece que podrían valorarse sus resultados en función de los siguientes elementos: capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, impresión ciudadana sobre la prestación del servicio público y eficacia representada por elementos objetivos.

Todos los aspectos mencionados anteriormente deben ser medibles y cuantificables, surgiendo aquí un elemento común a todos los modelos de excelencia citados y que resulta fundamental en el estudio que se pretende abordar: los indicadores. Cansino (2001) los define como «aquellas magnitudes cuantificables y concretas que asociadas a una actividad permiten evaluar la eficiencia de un proyecto» (Cansino, 2001: 240-241).

Propuesta analítica y metodológica

Conforme a lo expuesto, el objeto de la investigación del presente trabajo es la evaluación de las unidades de Seguridad Ciudadana de la Guardia Civil.

Asímismo, el problema de investigación que motiva su realización se deduce igualmente del marco conceptual planteado: ¿Qué efectos producirá en la

[2] El Cuadro de Mando Integral (CMI) o *Balanced Scorecard (BSC)* es un modelo de gestión de las organizaciones creado por los profesores Robert S. Kaplan y David P. Norton en los años 90. Según su propia definición consiste en «la representación en una estructura coherente, de la estrategia del negocio a través de objetivos claramente encadenados entre sí, medidos con los indicadores de desempeño, sujetos al logro de unos compromisos (metas) determinados y respaldados por un conjunto de iniciativas o proyectos» (Kaplan; y Norton, 1996).

[3] El modelo europeo de excelencia, *EFQM (European Foundation for Quality Management)*, es el utilizado y promovido en España por la Administración General del Estado, a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. Para ampliar información puede consultarse: http://www.efqm.org/. (Fecha de consulta: 20 de febrero de 2018).

gestión estratégica del Cuerpo el empleo de sistemas de evaluación para valorar el rendimiento de sus unidades de Seguridad Ciudadana?

Tratando de dar respuesta al problema planteado, se formula la hipótesis siguiente:

> *«El empleo de sistemas de evaluación para medir el rendimiento de las unidades de Seguridad Ciudadana de la Guardia Civil, mejorará el conocimiento sobre el grado de consecución de objetivos y sobre la eficiencia del servicio prestado, facilitando la gestión y la toma de decisiones en los niveles estratégico, operacional y táctico».*

En lo referente a la metodología empleada, se ha llevado a cabo una investigación académica con el objetivo de verificar la hipótesis anteriormente expuesta. Por tanto, se ha realizado una investigación hipotético-deductiva siguiendo el método analítico y empleando técnicas de investigación cualitativas basadas principalmente en el análisis documental de legislación, normativa interna, informes oficiales y demás bibliografía disponible al efecto. Se ha empleado también la técnica comparativa, para analizar los sistemas de evaluación aplicados en otros entornos de interés (cuerpos policiales a nivel nacional e internacional) y los resultados obtenidos en su implantación. De esta forma, se han podido extraer conclusiones válidas que permitiesen deducir la procedencia y viabilidad de su empleo, en el ámbito de la Guardia Civil.

Evaluación de la gestión de la Seguridad Ciudadana

Necesidad y ventajas de la evaluación

Una vez que se ha establecido el marco teórico y metodológico de la presente investigación, se pretende a continuación determinar la pertinencia y necesidad de evaluar la gestión y el rendimiento de los servicios públicos en el ámbito la Seguridad Ciudadana.

En primer lugar y como argumento de naturaleza jurídica, la necesidad de controlar, y por tanto medir, las actuaciones públicas se haya recogida en nuestro ordenamiento por dos principios de rango constitucional como son el principio de eficacia, eficiencia y economía y el principio de responsabilidad[4]. Según ellos, los recursos públicos deben ser administrados de la mejor forma, de tal manera que se logre dar al ciudadano el mejor servicio posible, medido en términos de cantidad y calidad (Conejero, 2014).

[4] Art. 31.2 de la Constitución española: «El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía».
Art. 103.1 de la Constitución española: «La Administración Pública sirve con objetividad al interés general y actúa de acuerdo con los principios de jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la Ley».

En el mismo sentido se expresa el *Real Decreto 951/2005, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado*[5].

En el ámbito europeo, el Consejo de Europa también se ha pronunciado al respecto. En relación con la evaluación de las organizaciones policiales el Código Europeo de Ética de la Policía[6] señala en su artículo 59 que: «La policía tiene que responder ante el Estado, los ciudadanos y sus representantes. Tiene que estar sujeta a un control de eficiencia».

Las FCS no son ajenas a estas recomendaciones e imposiciones de tipo legal, pero este no es el único motivo, ni quizá el más importante, que aconseja la adopción de sistemas de evaluación en la gestión de la Seguridad Ciudadana.

Si se efectúa una comparación a nivel internacional, se observa que España resulta ser uno de los países que dispone de una mayor proporción de efectivos policiales por habitante[7]. Esto hace imperativo que dentro de las políticas públicas deba prestarse una especial atención y nivel de exigencia en cuanto a la gestión de la Seguridad Ciudadana, dado el gran capital humano del que se dispone para administrarla.

Por lo tanto, parece razonable pensar que tanto desde el nivel político como desde la propia sociedad se demande de las FCS un alto nivel de eficacia en sus resultados, los cuales deben ser presentados ante estos «clientes» de la forma más realista y ajustada posible. Esta dimensión está íntimamente relacionada con la transparencia institucional[8], y contribuye de forma indudable a una mejor percepción del servicio público por parte de la sociedad (Conejero, 2014).

---

[5] Esta norma establece que satisfacer las demandas ciudadanas con el nivel de calidad exigido por la sociedad, requiere un nuevo enfoque organizativo y funcional de los organismos públicos, de tal forma que se puedan visualizar los resultados de su gestión.

[6] *Recomendación Rec. (2001) 10 del Consejo de Europa, adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, sobre el Código Europeo de Ética de la Policía*.

[7] En la actualidad existen en España unos 250.000 miembros de las FCS dedicados a la Seguridad Ciudadana (Fuente: Estado Mayor de la DAO de la Guardia Civil. Datos de plantillas –sin considerar grado de cobertura– a febrero de 2018). Con estas cifras, el ratio de agentes por habitantes, para una población de cerca de 46 millones de personas, se sitúa en torno a los 5,3 efectivos policiales por cada mil habitantes, significativamente superior a la media europea. En países de nuestro entorno próximo y que poseen un similar nivel de desarrollo, como es el caso de Alemania, el ratio se sitúa en torno al 3,03, mientras que en Francia es del 3,49, en Italia del 4,04 y en Reino Unido de 2,63. Fuente: Eurostat. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Crime_statistics/es. (Fecha de Consulta: 5 de marzo de 2018).

[8] Cobra además especial importancia tras la entrada en vigor de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. En su preámbulo establece que: «La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política».

Además desde la perspectiva de la gestión interna, el uso de sistemas de evaluación proporciona información relevante acerca del desempeño de los servicios y actividades desarrollados en el ámbito de la Seguridad Ciudadana. Dicha información permite conocer el grado de consecución de los objetivos que se hayan planteado y aporta una visión del impacto de las actividades policiales en los distintos entornos que le pueden resultar de interés (Martínez, 2009).

Otra ventaja que podría apreciarse a nivel interno de las organizaciones policiales, sería su impacto positivo en la gestión de los recursos humanos de los órganos o unidades afectados. Las evaluaciones abren la posibilidad de lograr una mayor implicación y motivación del personal, al producirse una mejor comprensión de los objetivos perseguidos y del grado de consecución de los mismos (Vidales, 2012).

Este posible beneficio debe considerarse sin embargo a medio plazo, ya que a corto plazo es muy probable que, tras la implantación del nuevo sistema, se produzca a nivel interno un cierto rechazo y resistencia inicial, motivado en el miedo al cambio que suele acompañar a la modificación de los procesos internos de cualquier organización, y más aún, cuando estos están referidos a la evaluación del servicio prestado[9] (Albi *et al.*, 2000).

La evaluación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Perspectiva internacional

En el ámbito internacional, cada vez son más los países que ofrecen ejemplos exitosos de la aplicación de herramientas de evaluación en el campo de la acción policial.

En el continente americano merece ser destacado el caso de Canadá, que sobresale como país referente y uno de los más avanzados en la materia objeto de la presente investigación. Dentro de su sistema nacional de seguridad interior la Real Policía Montada del Canadá *(RCMP)* dispone de un sistema interno de evaluación sobre procesos y resultados[10], en el que se

[9] La implantación de sistemas de evaluación y gestión de la calidad en Mossos d´Esquadra y Ertzaintza conforme a las normas *ISO*, suscitó fuertes reticencias y críticas de sus sindicatos. Los motivos principales eran el rechazo a que se pudiesen emplear como medio de control del desempeño de los agentes y el riesgo a convertir las comisarias en «cadenas de montaje». Para ampliar información Véase el artículo del diario *El Mundo*, 11 de agosto de 2009*:* «La Generalitat pagó 144.000 euros por los informes de calidad de los Mossos». Disponible en http://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/11/barcelona/1249972884.html. (Fecha de consulta: 15 de abril de 2018).

[10] Llevado a cabo por un órgano interno denominado *Internal Audit, Evaluation and Review (IAER)* directamente dependiente del director de la *RCMP*. Emplean un sistema de gestión y evaluación basado en el CMI y aplicado a todos los niveles de la organización. Para ampliar

integran encuestas a la comunidad, junto a estadísticas delincuenciales y de desempeño policial (Curtis, 2012).

En Estados Unidos, existen diversos organismos que realizan estudios y seguimientos sobre la criminalidad y que aportan datos sobre la forma de combatirla y cuyas conclusiones repercuten directamente en el diseño de sus herramientas posteriores de erradicación. Un ejemplo muy ilustrativo es el sistema *COMPSTAT*[11] implantado en 1994 en el Departamento de Policía de Nueva York *(NYPD)* y que ha sido adoptado por numerosos cuerpos policiales dentro y fuera de Estados Unidos[12].

Asímismo, pueden encontrarse ejemplos similares del uso de herramientas de evaluación para el desempeño policial en otros entornos tan diversos como Sudáfrica, Australia, Brasil o Chile. En todos ellos los resultados obtenidos en la evaluaciones a nivel local han servido para reorientar los planes estratégicos de los cuerpos policiales, con resultados positivos sobre la criminalidad y percepción subjetiva de la población (Curtis, 2012).

Unión Europea

En el ámbito de la Unión Europea debe citarse en primer lugar el documento marco en materia de seguridad interior: «La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: hacia un modelo europeo de seguridad»[13]. Dicha estrategia establece como uno de sus elementos fundamentales los «mecanismos de evaluación para valorar la eficacia de las acciones propias».

En esta línea trabaja la Red Europea de Prevención de la Delincuencia *(European Crime Prevention Network-EUCPN)*[14]. Este organismo de la Unión tiene

información véase: http://www.rcmp-grc.gc.ca/aud-ver/index-eng.htm. (Fecha de consulta: 10 de marzo de 2018).

[11] Del inglés *Compare Statistics*. *COMPSTAT* se configura como una herramienta de gestión de las unidades de Seguridad Ciudadana en la que se integra la información proveniente de muy diversas fuentes (entre otras: estadísticas delincuenciales, actividades policiales, entrevistas personales y encuestas a ciudadanos) para establecer y priorizar objetivos de la acción policial y evaluar las estrategias adoptadas (Godow, 2013). Desde su puesta en funcionamiento los índices de criminalidad en la ciudad de Nueva York se han reducido en más de un 79 %. Fuente: *NYPD-COMPSTAT*. https://www1.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/crime_statistics/cs-en-us-city.pdf. (Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018).

[12] Departamentos de Policía de Los Ángeles, Filadelfia, Washington DC, San Francisco, Buenos Aires (Argentina) y Vancouver (Canada), entre otros.

[13] Dicha estrategia fue aprobada en el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010 y actualizada en 2015 mediante la *Estrategia de Seguridad Interior 2015-2020*. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/internal-security-strategy-0_en. (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2018).

[14] Creada por *2009/902/JAI Decisión del Consejo de 30 de noviembre 2009 sobre la creación de una Red Europea de Prevención de la Delincuencia*. El objetivo de la *EUCPN* es desarrollar

como uno de sus objetivos principales el contribuir al desarrollo de estrategias comunes sobre prevención de la delincuencia, así como la implantación de herramientas de evaluación sobre la gestión de la Seguridad Ciudadana. Para ello ha desarrollado distintos manuales sobre criterios y metodología aplicables a dichas evaluaciones[15].

En esta aproximación a la perspectiva europea, se considera imprescindible analizar el caso de Europol[16], como principal agencia de la Unión en materia policial.

La gestión estratégica de la agencia[17] se realiza siguiendo la metodología del CMI. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de las organizaciones analizadas, Europol se ha dotado de un mecanismo de auditoría externa para la realización de sus evaluaciones, mediante la contratación de empresas privadas[18]. Según las conclusiones de la propia agencia[19], las evaluaciones le han permitido obtener información determinante sobre cuáles son los problemas en los que más debe incidir, a la vez que le ha aportado un mayor conocimiento sobre las consecuencias prácticas y jurídicas de sus planteamientos.

Por último y en cuanto a los cuerpos policiales de los Estados miembros, señalar que el empleo de las evaluaciones internas es generalizado, siguiendo las directrices ya mencionadas, marcadas desde la propia Unión. Las diferencias más notables se encuentran en cuanto al tipo de herramienta empleada y, muy especialmente, al nivel que se aplican[20].

---

la prevención de la delincuencia en la Unión Europea (UE), así como apoyar actividades de prevención de la delincuencia a escala local y nacional. Información adicional disponible en: http://www.eucpn.org (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2018).

15 El último de ellos, *Criteria for the evaluation of crime prevention practices* (octubre de 2016), aporta una herramienta de evaluación de proyectos que ha sido implementada con éxito en países miembro como Francia, Holanda y Lituania. Disponible en: http://eucpn.org/document/eucpn-criteria-evaluation-crime-prevention-practices. (Fecha de consulta: 8 de marzo de 2018).

16 Esta agencia europea, con sede en La Haya, es la responsable de velar por el cumplimiento de la ley en el seno de la Unión y contribuir a una Europa más segura en beneficio de sus ciudadanos. https://www.europol.europa.eu/about-europol. (Fecha de consulta: 10 de marzo de 2018).

17 Véase la *Estrategia de Europol 2016-2020* disponible en https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2016-2020. (Fecha de consulta: 15 de abril de 2018).

18 RAND CORPORATION y BGS: Ambas empresas ofrecen una amplia gama de servicios y apoyo a las fuerzas policiales, incluyendo el cambio y transformación de programas, asesoramiento estratégico y especialistas en mejoras de negocio, de consultoría y modernización. Para ampliar información véase: https://www.rand.org y www.uk-bgs.com.

19 *Evaluation of the implementation of the Europol´s activities*. Disponible en https://www.europol.europa.eu/publications-documents. (Fecha de consulta: 10 de marzo de 2018).

20 Por una parte se encuentran países como Alemania, Reino Unido o Irlanda que se decantan por evaluaciones ejecutadas a nivel local, pero planificadas y explotadas a nivel

El ejemplo de Reino Unido se considera paradigmático, siendo uno de los países europeos que mayores recursos dedica a esta labor. Pese a su descentralización en cuanto al modelo policial[21], las evaluaciones de desempeño realizadas por las distintas policías locales son coordinadas por el Ministerio del Interior[22]. El *Home Office* se encarga posteriormente de analizar los resultados y realizar recomendaciones operativas a los distintos cuerpos evaluados. Como aspecto interesante señalar también el empleo de encuestas telemáticas realizadas a los ciudadanos sobre su percepción subjetiva de la actividad policial[23].

Perspectiva nacional

En primer lugar, el Cuerpo Nacional de Policía (CNP) aplica en el marco de su *Plan Estratégico 2017-2020* la metodología del «Enfoque de Marco Lógico» (EML)[24]. Con esta herramienta pretende dotar de operatividad a dicho plan, mediante un proceso racional que enlace las diferentes actividades policiales con la consecución de los objetivos planteados por la organización. La evaluación de resultados es uno de los elementos fundamentales del EML, permitiendo detectar desviaciones y tomar medidas correctoras adecuadas.

En el campo práctico su implantación se reduce al nivel estratégico de la organización, no habiéndose institucionalizado ninguna herramienta para medir el desempeño de sus unidades. De esta manera, la valoración de sus comisarías de Seguridad Ciudadana se realiza en función única y exclusivamente de las estadísticas delincuenciales: tasas delictivas por habitante e índices de infracciones penales cometidas y esclarecidas.

Entre los cuerpos policiales autonómicos, los Mossos d´Esquadra en Cataluña, disponen de instrumentos para tratar de identificar, analizar y evaluar las diferentes necesidades de seguridad en su ámbito de actuación: Las En-

central. Mientras que otros como Francia, España o Italia son más proclives a la medición de resultados en los niveles estratégicos de sus organizaciones, prestando menor atención a los niveles inferiores (Martínez, 2009).

21 El modelo británico se basa en el despliegue de 43 cuerpos policiales que actúan a nivel local (condado) y están coordinados a través de la *Police Authority* dependiente del Ministerio del Interior -*Home Office*- (Curtis, 2012).

22 A través del *National Reassurance Policing Programme (NRPP)*.

23 Estas encuestas son realizadas por empresas privadas, con muestras cercanas a las 40.000 personas. En ellas se realizan preguntas dirigidas a identificar los problemas que más preocupan a la población, las víctimas de la criminalidad, la sensación de inseguridad y la opinión que les merece el trato con la policía.

24 Método de planificación y gestión de proyectos por objetivos. Nació en los Estados Unidos a finales de los años 60 como un desarrollo de la Agencia de Cooperación de EE. UU. (USAID) y su uso está muy extendido en el ámbito de los proyectos desarrollados por organizaciones no gubernamentales.

cuestas de Seguridad Pública de Cataluña (ESPC)[25] y el *Plan General de Seguridad*[26] son la base sobre la que se realiza el diagnóstico, el análisis y la planificación de seguridad en su ámbito de competencias.

Por su parte, la Policía Autonómica Vasca en su *Plan Ertzaintza Horizonte 2020* establece dentro de sus valores fundamentales la autoevaluación continua como herramienta de mejora de su servicio, lo que se traduce en objetivos estratégicos tales como el «establecer un modelo de gestión basado en la evaluación de resultados»[27]. Este plan se basa en el modelo *ISO* y es aplicado en todos los niveles y unidades de la organización.

Cuerpo Policial	Sistema Gestión	Aspectos Valorados	Nivel de Aplicación	Órgano de Evaluación
NYPD (EEUU)	COMPSTAT	Actividad policial; Estadísticas delincuenciales; Encuestas ciudadanas.	Local	Interno Específico
RCMP (Canadá)	CMI	Actividad policial; Estadísticas delincuenciales; Encuestas ciudadanas.	Estratégico, Operacional y Táctico	Interno Específico
Home Office (Reino Unido)	NRPP	Actividad policial; Estadísticas delincuenciales; Encuestas ciudadanas.	Local	Interno Específico
EUROPOL	CMI	Actividad policial; Estadísticas delincuenciales.	Estratégico	Externo Empresa Privada
Cuerpo Nacional de Policía	EML	Estadísticas delincuenciales.	Estratégico	Interno Específico
Ertzaintza	ISO	Actividad Policial; Estadísticas delincuenciales; Quejas y sugerencias	Todos los niveles	Interno Específico
Policía Municipal de Madrid	EFQM	Actividad policial; Estadísticas delincuenciales; Quejas y sugerencias	Local	Interno Específico

Por último en este apartado, en el variado escenario de las policías locales, merece destacarse el caso concreto de la Policía Municipal de Madrid[28] que, en 2006 se convirtió en el primer cuerpo policial a nivel europeo en obtener la certificación de calidad según el modelo *EFQM*. La dirección por objetivos y la evaluación de las actividades y servicios policiales son aplicadas desde

[25] Encuesta de carácter bianual en la que los ciudadanos pueden participar a través del portal web de la Consejería de Interior. Última encuesta disponible año 2015 (a la espera de publicarse próximamente los datos de 2017). Fuente: http://interior.gencat.cat/ca/el_departament/publicacions/seguretat/estudis_i_enquestes/enquesta_de_seguretat_publica_de_catalunya/enquesta_de_eguretat_publica_de_catalunya_2015/. (Fecha de consulta: 7 de marzo de 2018).

[26] Actualmente vigente el *Plan de Seguridad de Cataluña 2016-2019*. Su capítulo 10 está dedicado a la evaluación de los resultados mediante un sistema de indicadores.

[27] Objetivo estratégico número 20 perteneciente al eje estratégico número 3: «Incorporar a la gestión de la Ertzaintza la mejora continua y la colaboración con otros para adaptar su respuesta a las nuevas realidades». *Plan Horizonte 2016-2020*.

[28] Este cuerpo policial cuenta con más de 6.100 agentes, siendo la mayor policía local a nivel nacional y una de las mayores de Europa.

entonces a todas sus unidades, lo que ha permitido estandarizar procedimientos, corregir objetivos y mejorar la coordinación interna (Ruano, 2014).

Definición de un sistema de evaluación

Una vez verificada la amplia implantación y vigencia de los sistemas de evaluación aplicados a la gestión de la Seguridad Ciudadana, procede ahora, identificar y analizar los elementos claves necesarios para poder definir un sistema de evaluación que se ajuste a la finalidad de la presente investigación.

Características

En primer lugar y en cuanto al modelo de gestión y evaluación elegido, se ha comprobado la existencia de múltiples herramientas válidas para su adaptación y empleo en el ámbito de la Seguridad Ciudadana: CMI, *ISO*, *EFQM*, *COMPSTAT*, EML, etc,... Cada cuerpo policial deberá elegir el suyo en función de su propia cultura organizacional, experiencia, fortalezas y debilidades (Gray y Larson, 2003).

Independientemente del modelo elegido, la utilidad y validez de toda evaluación estará determinada por su ajuste y adecuación a unas características determinadas[29]. Aquí se han considerado las siguientes, como aquellas imprescindibles que debe poseer todo sistema de evaluación aplicable a las unidades responsables de la gestión de la Seguridad Ciudadana:

- Relevancia: aportan información de interés y útil en la toma de decisiones.
- Pertinencia: adecuación en tiempo y forma al objeto de medición.
- Objetividad: la información facilitada debe ser independiente del receptor y no sujeta a su interpretación.
- Rentabilidad: el coste que supone su ejecución es inferior al beneficio de la información que proporciona.
- Disponibilidad: la información debe ser accesible previamente a la toma de decisiones.
- Sensibilidad: capacidad de variación en función de los cambios producidos en el fenómeno al que se asocia.

A la vista de todo ello y teniendo en cuenta la definición de evaluación como herramienta, parece claro y acertado el deducir que en ningún caso debería confundirse con un objetivo o fin en sí mismo. Esta afirmación, que podría parecer obvia, es conveniente tenerla muy presente, ya que la confusión entre medios y fines es relativamente habitual en cualquier tipo de organización y su aparición conlleva una inevitable pérdida de pers-

[29] Véase AIBAR, C. (2004); ALBI, E. *et al.* (2000); NISKANEN (1971); RÁBADE, J. M. (2018); y COMISIÓN EUROPEA (2004).

pectiva que, en el caso de las evaluaciones, haría estéril su empleo (Esteban, 2005).

Elementos fundamentales: los indicadores como elemento clave en la evaluación

Con independencia del modelo elegido, existen unos elementos comunes que resultan fundamentales en el proceso de evaluación y cuya correcta definición se considera ineludible para el éxito de su implantación:

- Objetivos: son las metas o propósitos a alcanzar por el conjunto de la organización o unidad evaluada.
- Órgano de evaluación: las evaluaciones internas tienen tradicionalmente una mayor implantación que las externas en los cuerpos policiales. Criterios de eficiencia económica y las limitaciones presupuestarias motivan a menudo esta elección.
- Nivel de aplicación: el nivel de aplicación considerado como más óptimo para la evaluación es el local. La evaluación de los resultados de los escalones más bajos de la cadena de mando permiten la integración de resultados en los escalones superiores (Martínez, 2009).
- Indicadores: los indicadores son las magnitudes que permiten valorar el cumplimento de un objetivo o criterio de evaluación, constituyendo el factor clave del sistema (Guinart, 2003). Por su relevancia serán analizados con especial atención a continuación.

A la hora de establecer una clasificación de los indicadores existen muy distintas posibilidades, pudiendo realizarse la misma en función de diversos factores[30]:

- Según su función:
  - o De resultado: miden el efecto de los servicios en la Seguridad Ciudadana (número de detenidos, tasa de delitos esclarecidos, etc.).
  - o De procesos: miden posibles puntos de verificación en la ejecución de los servicios que hacen posible alcanzar los resultados deseables (tiempos de reacción, porcentaje de inspecciones oculares positivas, etc.).

[30] Por citar dos ejemplos de clasificaciones, la American Accounting Association (1989) tipifica cuatro grupos de indicadores de gestión: a) Indicadores representativos del beneficio social alcanzado; b) Indicadores informativos del impacto social; c) Indicadores que suministran información sobre los volúmenes de actividad; y d) Indicadores expresivos de la cantidad de recursos utilizados.
Por su parte la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas -AECA- (1996), emplea tres criterios para establecer la taxonomía de los indicadores de gestión, a saber: a) según su naturaleza: indicadores de eficacia, de eficiencia, de economía y de efectividad; b) según el objeto a medir: indicadores de resultados, de proceso, de estructura y estratégicos; y, en tercer lugar, c) según su ámbito de actuación: indicadores internos y externos.

- Según la naturaleza de la información:
  - o Objetivos o de gestión: la información proviene de resultados medibles cuantitativa y objetivamente (número de denuncias administrativas impuestas, porcentaje de vehículos sustraídos recuperados, etc.).
  - o Subjetivos o de satisfacción: el origen de la información está en las percepciones subjetivas de un entorno de interés (índices de satisfacción de los ciudadanos, quejas y sugerencias, etc.).

En relación con esta última modalidad de clasificación, se considera oportuno abrir una breve reflexión sobre la importancia de estos indicadores subjetivos y su relación con los objetivos, como muestra directa del impacto de la actividad policial en su entorno de actuación.

Aspectos objetivos y subjetivos se condicionan y complementan para propiciar las sensaciones personales. Dada la interconexión de factores y elementos de la vida cotidiana, las percepciones sobre una materia se deben de afrontar desde un diseño multidisciplinar, no solamente circunscrito a las situaciones que más conectadas están directamente a la realidad que pretendemos describir (Albi *et al.*, 2000).

Ambas perspectivas de la seguridad poseen una naturaleza diferente y, aunque su relación y asociación es innegable, no siempre van unidas (Martínez, 2009). En cualquier caso, cuando se pretenda adquirir una visión completa de la Seguridad Ciudadana que permita su evaluación, deberá considerarse un esquema complejo en el que se midan estas dos dimensiones, empleando para ello indicadores tanto objetivos, como subjetivos.

Para la elaboración de los indicadores objetivos se emplearán generalmente los datos obtenidos de las estadísticas policiales tradicionales, que recogen aspectos cuantitativos de la actividad policial y delincuencial: número de infracciones penales cometidas, número de infracciones penales esclarecidas, horas de patrulla semanales, etc.

En lo relativo a la confección de los indicadores subjetivos se considerarán dos herramientas principales: las encuestas de victimización[31] y las encuestas de satisfacción[32] (Alonso y Ponsa, 1994).

[31] Encuestas de victimización: son un complemento a las estadísticas policiales y pretenden detectar la cifra negra de ilícitos penales, realizando un muestreo entre la población al objeto de identificar el porcentaje de personas que dicen haber sido víctimas de un hecho delictivo. Su origen se sitúa a finales de los años 60 en Estados Unidos. Al Biderman, Philip Ennis y Al Reiss diseñaron una encuesta con el objetivo de complementar las estadísticas delincuenciales tradicionales. Los resultados fueron especialmente esclarecedores y confirmaron la importancia cuantitativa de aquellos delitos sobre los que no se tiene conocimiento a través de las estadísticas policiales, detectándose una cifra negra muy superior a la inicialmente estimada. (Murriá y González, 2010).

[32] Encuestas de satisfacción ciudadana: posibilitan valorar el aspecto puramente subjetivo de la Seguridad Ciudadana, entendido como los datos de opinión y percepciones personales de la población objeto de la encuesta, sobre el funcionamiento de una organización policial

Sistemas de evaluación en la Guardia Civil

Alcanzado este punto, procede ahora estudiar la implantación de sistemas de evaluación en el Cuerpo de la Guardia Civil. Se analizará para ello el empleo actual de herramientas de evaluación en los niveles estratégico, operacional y táctico, tratando de identificar sus fortalezas y debilidades.

Todo ello con el objetivo último de identificar el sistema de evaluación que pueda resultar más idóneo para su aplicación a las unidades de Seguridad Ciudadana del Cuerpo.

Organización operativa de la Guardia Civil

La estructura y organización de la Guardia Civil está fijada por el *Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior*[33].

Al director general de la Guardia Civil (DIGEGUCI) le corresponde el mando directo del Cuerpo y ostentar su representación, conforme a las disposiciones vigentes y a las órdenes y directrices emanadas de los ministros del Interior y Defensa[34]. Dispone como órgano de asistencia y apoyo en el desarrollo de sus funciones de un gabinete técnico, bajo mando de un oficial general.

Del DIGEGUCI dependen tres órganos con nivel de subdirección general, que constituyen el engranaje entre el nivel estratégico y operacional del Cuerpo y cuyo mando corresponde a tenientes generales: la Dirección Adjunta Operativa (DAO), el Mando de Personal (MAPER) y el Mando de Apoyo (MAPO).

A los efectos de esta investigación, se centrará la atención especialmente en la DAO puesto que de ella depende la estructura periférica de la Guardia Civil, a través del Mando de Operaciones (MOPS), como responsable de la conducción operativa de los servicios. Esta estructura territorial constituye el escalón táctico del Cuerpo, hace efectivo su despliegue y es la responsable de ejecutar las funciones de Seguridad Ciudadana en su área de responsabilidad.

La organización periférica está constituida por las zonas (su demarcación se corresponde con los límites de las comunidades autónomas), comandancias

---

o las políticas de seguridad. Permiten detectar los aspectos que los ciudadanos perciben como más problemáticos y posibles disfunciones en el servicio que se les presta.

33 Debido a la reciente aprobación de este real decreto, la orden ministerial que desarrolla la estructura orgánica de los servicios de la Dirección General de la Guardia Civil se encuentra pendiente de modificación. *(Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Dirección General de la Guardia Civil, modificada por Orden PRE/875/2014, de 23 de mayo)*.

34 Artículo 4.1 del *Real Decreto 952/2018*.

(con carácter general, despliegan en demarcaciones a nivel provincia), compañías (despliegue a nivel comarcal/partido judicial) y puestos (despliegue a nivel local, con responsabilidad sobre uno o varios municipios) cuya evaluación constituye el objeto principal de la presente investigación.

La evaluación del nivel estratégico y operacional

El empleo de modelos de excelencia basados en sistemas de indicadores que permiten la evaluación de los objetivos planteados es una realidad en el nivel estratégico del Cuerpo, siendo la aplicación del CMI el mejor y más relevante ejemplo de ello.

Desde la perspectiva de la Guardia Civil, el CMI se define como un «modelo de gestión que permite traducir la estrategia de la organización en objetivos relacionados, que se visualizan en un mapa, los cuales, medidos a través de unos indicadores y ligados a unas metas, iniciativas y planes de acción, permiten alinear el comportamiento de las unidades y de los miembros de la organización» (López, 2015).

La gestión estratégica en la Guardia Civil se realiza mediante la aplicación de las herramientas y criterios basados en esta metodología del CMI, y se materializa en la confección de dos documentos: el *Plan Estratégico* y la *Estrategia Institucional de la Guardia Civil*.

El *Plan Estratégico* es el documento en el que se reflejan los objetivos de la institución, que permiten alcanzar las prioridades en materia de política de seguridad establecidas por el Gobierno.

La responsabilidad de la elaboración del *Plan Estratégico* recae sobre el Estado Mayor de la DAO, aunque a su desarrollo contribuyen todos los órganos superiores de la institución, con la finalidad de aportar una perspectiva integral en el diseño de los objetivos y líneas de acción de sus unidades subordinadas.

Actualmente se encuentra en vigor el *Plan Estratégico 2017-2020*, en el que se identifican 90 objetivos definidos para cumplimiento de los niveles estratégico (Dirección General) y operacional (mandos y DAO).

La evaluación de los objetivos planteados se realiza conforme a un sistema de indicadores que aportan información relevante sobre su grado de cumplimiento y evolución temporal. Los resultados obtenidos orientan la actuación estratégica de la institución durante su periodo de vigencia, permitiendo a la dirección y a sus mandos subordinados tomar decisiones correctoras en aquellas áreas en las que no se alcanzan los niveles de eficacia esperados.

Su utilidad en los niveles superiores de la organización está fuera de toda duda, sin embargo presenta una importante limitación en cuanto a su grado

de conocimiento interno. La difusión del *Plan Estratégico*, clasificado como confidencial, se limita a los niveles estratégico y operacional. En el plano práctico esto supone que el desconocimiento existente en las unidades del nivel táctico, disminuya el grado de implicación y compromiso con los objetivos marcados (Martínez, 2009).

El segundo elemento fundamental de la gestión estratégica en la Guardia Civil, producto de la aplicación del CMI, es la *Estrategia Institucional*[35]. Este documento es de carácter abierto y sirve para comunicar la estrategia del Cuerpo en el ámbito interno de la organización, difundiéndola a sus miembros. Con ello se pretende paliar, al menos en parte, el problema anteriormente consignado.

En él se visualiza la estrategia global de la Guardia Civil, sus objetivos estratégicos y las relaciones existentes entre los mismos. El conocimiento y control de estas relaciones permitirán que, alcanzando los objetivos de los niveles inferiores, se contribuya a la consecución de los objetivos del nivel superior. De este modo, el conjunto de objetivos estratégicos relacionados entre sí conforman las líneas estratégicas de la institución (López, 2015).

La aplicación del CMI al planeamiento estratégico de la Guardia Civil presenta una serie de particularidades, derivadas de las características propias del Cuerpo, que tienen su reflejo en la confección de la *Estrategia Institucional*.

En primer lugar, al igual que sucede en gran parte de las organizaciones del sector público, la perspectiva financiera no adquiere la importancia que se le concede en la empresa privada. Por contra, cobra mayor peso específico el enfoque hacia el ciudadano, como demandante y receptor los servicios propios del Cuerpo. Esto conlleva una redefinición de las cuatro perspectivas del CMI[36]:

- La cúspide de la *Estrategia* corresponde a la perspectiva externa, definiendo el modo en el que se va a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, así como las de otros grupos de interés.
- En el segundo escalón se ubica la perspectiva de los procesos internos, que responde a la necesidad de orientar las actividades del Cuerpo de tal forma que se satisfagan los objetivos del nivel inmediatamente superior.
- De modo análogo, la perspectiva sobre aprendizaje y desarrollo, se transforma en la *Estrategia Institucional*, en la perspectiva de capital humano y

[35] Este documento, denominado hasta 2016 *Mapa Estratégico de la Guardia Civil*, está basado en la teoría de los mapas estratégicos del CMI (Kaplan y Norton, 2004).
Véase: *Introducción a la gestión estratégica de la Guardia Civil*. Disponible en: http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/gesestrategi/index.html. (Fecha de consulta: 20 de marzo de 2018).

[36] Perspectivas financieras, de cliente, de procesos internos, y de aprendizaje y crecimiento. (Kaplan y Norton, 1996).

organizativo. En ella se contemplan todos los esfuerzos desarrollados en materia de recursos humanos y que contribuyen a alcanzar los objetivos asociados a los procesos internos.
- Como último escalón se ubica la perspectiva financiera, denominada aquí perspectiva del capital físico. En ella se sitúan los esfuerzos a realizar en la gestión de recursos materiales y financieros que permitirán alcanzar la excelencia en los procesos internos clave.

La *Estrategia Institucional* establece en total 21 objetivos[37], distribuidos entre las cuatro perspectivas descritas, y que son evaluados anualmente conforme a un sistema de indicadores. Los resultados obtenidos permiten un conocimiento general de la realidad de la institución en cuanto a sus objetivos estratégicos y facilitan la adopción de medidas correctoras en cada una de estas perspectivas.

La evaluación del nivel táctico

Situación actual

Las unidades territoriales, y más concretamente los puestos, como escalón del Cuerpo más inmediato y próximo al ciudadano, son los principales responsables para alcanzar uno de los objetivos fundamentales recogidos en la *Estrategia Institucional*, como es «afianzar la seguridad de los ciudadanos y prestar auxilio, atención e información, con cercanía y calidad».

Consciente de su relevancia, desde la Dirección General de la Guardia Civil se han llevado a cabo durante los últimos años iniciativas y esfuerzos para potenciar estas unidades. Ejemplos de ello son la creación de la especialidad de Seguridad Ciudadana[38], el establecimiento de herramientas como el Sistema Integrado de Gestión Operativa, Análisis y Seguridad Ciudadana[39]

[37] Los 21 objetivos institucionales se distribuyen de la siguiente manera: 3 relativos a grupos de interés, 7 relativos a procesos internos y 11 relativos a la gestión del capital físico, humano y organizativo.

[38] Mediante *Orden General del Cuerpo 16/2002, de 18 de octubre de 2002, modificada posteriormente por la Orden General 21, de 4 de noviembre de 2003, se crea la especialidad de Seguridad Ciudadana*

[39] El SIGO es una herramienta integral que permite centralizar las gestiones operativas y la información de interés para las unidades de Seguridad Ciudadana. Permite la consulta de datos en tiempo real al estar conectado a todas las bases de datos de interés policial del Cuerpo: antecedentes, DNI, violencia de género, desaparecidos, armas, tráfico, etc,... Además es una herramienta de gestión que facilita a las unidades del Cuerpo la realización de todos los trámites operativos relacionados con la gestión interna: planificación y nombramiento de servicios, confección de expedientes administrativos y diligencias penales, difusión de órdenes de servicio, etc.

(SIGO) y el Sistema de Análisis y Exploración Estadística[40] (SAEX), el esfuerzo realizado en mejora de acuartelamientos, o el aumento del catálogo de puestos de trabajo en unidades territoriales.

Sirvan estas pinceladas como marco introductorio para justificar la necesidad e importancia que, en este nivel táctico, tiene la existencia de mecanismos de evaluación que permitan conocer el grado de consecución de los objetivos establecidos para las unidades de Seguridad Ciudadana, ya que, en buena parte, del éxito de estas depende el éxito de la institución.

Perspectiva objetiva de la Seguridad Ciudadana

Actualmente, en el ámbito de las unidades territoriales de la Guardia Civil, a la hora de establecer objetivos y de evaluar el servicio prestado por las mismas, se atiende exclusivamente a la perspectiva objetiva de la Seguridad Ciudadana. De esta forma se condiciona la actuación de las unidades a los resultados que se obtienen de las estadísticas policiales en su área de responsabilidad: número de infracciones penales conocidas, número de infracciones penales esclarecidas, número de detenidos, etc.

Los objetivos asignados a las unidades se orientan a la reducción de las cifras de criminalidad y al aumento en las tasas de esclarecimiento de delitos.

Las estadísticas policiales suponen un buen instrumento para medir en las unidades territoriales tendencias delictivas y de efectividad policial a medio y largo plazo, así como para valorar su carga de trabajo y de servicios. Sin lugar a dudas, la confección de una buena estadística constituye uno de los mejores indicadores sobre la situación de la Seguridad Ciudadana y el funcionamiento de una unidad.

Sin embargo, deben tenerse presentes sus limitaciones (cifra negra, malos hábitos en la forma de registro y mecanización, etc.) y que la estadística, pese a ser un medio objetivo, siempre está sometida a interpretación[41]. Esto supone que de sus datos no pueda extraerse una visión completa y global de una realidad compleja y multidimensional, como es la Seguridad Ciudadana (Serrano, 2011).

---

[40] El SAEX es una herramienta de almacenamiento y explotación de datos de interés para la gestión de la Seguridad Ciudadana. En ella se recogen todos los datos estadísticos relativos a la evolución de la criminalidad en la demarcación responsabilidad de la organización periférica de la Guardia Civil.

[41] En la interpretación de las estadísticas es habitual caer en equívocos o falacias. Esto es especialmente visible si se integran datos de unidades independientes y se analizan para tomar decisiones sobre un todo. Sirva este sencillo ejemplo: Si en el puesto A se han cometido cuatro delitos y en el puesto B ninguno, la estadística (mal interpretada) dice que en la compañía C (a la que pertenecen los dos) se cometen una media de dos delitos por demarcación. Si se pierde la perspectiva local en la interpretación de los datos, las soluciones que se tomen para reducir la criminalidad serán, muy probablemente, desacertadas.

Además, si se tiene en cuenta que los objetivos estratégicos y operacionales de la institución, tal y como se ha visto, son más amplios y responden a la integración de diferentes perspectivas, se detecta una falta de alineamiento que puede influir negativamente en su consecución.

Por tanto, a tenor de lo expuesto hasta el momento, no parece suficiente ni acertado establecer objetivos y evaluar a las unidades de Seguridad Ciudadana en función de este único parámetro.

Perspectiva subjetiva de la Seguridad Ciudadana

En lo que respecta a herramientas que permitan realizar una evaluación subjetiva basada en la percepción de los ciudadanos, en la actualidad únicamente se dispone en las unidades territoriales del mecanismo de recogida de «quejas y sugerencias»[42], de tal forma que en todos los puestos existe un libro a tal efecto[43].

Este sistema de quejas y sugerencias es un instrumento básico y necesario en la búsqueda de la mejora del servicio al ciudadano. Supone una fuente relevante de información para conocer las áreas en las que pueden existir disfunciones o aquellas en las que cabe mejorar los procedimientos. Sin embrago, no es suficiente por sí solo para valorar el nivel de satisfacción con el servicio prestado. Para poder obtener una visión más realista y completa de la percepción subjetiva de nuestro principal entorno de interés, se precisa de información complementaria de otras fuentes, como las encuestas de victimización y satisfacción ya citadas.

De lo expuesto hasta el momento, puede afirmarse que en la estructura periférica de la Guardia Civil no existe un modelo o sistema de evaluación propiamente dicho, que permita obtener una visión global de la situación de una unidad de Seguridad Ciudadana o valorar el grado de consecución de sus objetivos.

Implantación de un sistema de evaluación

A la vista de estas limitaciones, se desarrollarán en el presente epígrafe las propuestas que se consideran adecuadas para el establecimiento de un sistema de evaluación en el nivel táctico.

---

[42] Regulado en el capítulo IV del *Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado*.

[43] En él, los ciudadanos pueden formular las quejas, reclamaciones, iniciativas, felicitaciones o sugerencias que estimen convenientes sobre el funcionamiento de las unidades, debiendo ser informados sobre las actuaciones realizadas y, en su caso, medidas adoptadas, en el plazo de veinte días. Las sugerencias o reclamaciones deben ser presentadas por personas físicas y pueden hacerlo presentando el formulario correspondiente en persona, por correo postal o medios telemáticos.

Elección de la herramienta y ciclo de evaluación

Como herramienta más adecuada se cree oportuno el empleo de un sistema de indicadores basado en la teoría del CMI. Como ya se ha expuesto, este es el instrumento empleado en los niveles estratégico y operacional, con lo que se lograría una mayor congruencia e integración entre toda la cadena de mando.

Además, tras más de una década de implantación en el Cuerpo, la mayoría de los cuadros de mando (oficiales y suboficiales) han tenido algún contacto con él, al menos desde el punto de vista de su estudio teórico[44]. Esto puede contribuir a una asimilación más sencilla del sistema y sus procedimientos, reduciendo las resistencias iniciales que este tipo de cambios tiende a generar en las organizaciones (Esteban, 2005).

En cualquier caso, la aplicación de un modelo inspirado en el CMI, debería entenderse desde la sencillez y simplificación de procedimientos, evitando suponer una carga de trabajo adicional para las, ya de por sí muy ajustadas, plantillas de las unidades territoriales. De esta forma se podrían simplificar los pasos propuestos por el CMI en el ciclo de evaluación a los siguientes:

1. Definición de objetivos: determinados por el nivel jerárquico superior. De esta forma el MOPS debería fijar los objetivos establecidos para las distintas zonas; las zonas para sus comandancias dependientes; y así sucesivamente hasta llegar al nivel puesto. Todos los objetivos deben estar alineados y contribuir a la consecución de los del nivel superior, observando las cuatro perspectivas recogidas en la *Estrategia Institucional*.
2. Diseño de los indicadores: elaborados a nivel zona o comandancia para sus unidades subordinadas, teniendo en cuenta los objetivos a alcanzar y la problemática específica de sus demarcaciones.
3. Planeamiento y ejecución de los servicios: realización de las actividades propias de las unidades territoriales, orientadas en líneas de acción encaminadas a la consecución de los objetivos asignados.
4. Evaluación de las unidades: proceso contínuo y automatizado a través de las capacidades actuales de las plataformas SIGO y SAEX, integrando los datos obtenidos desde el nivel táctico inferior (puesto) hasta el nivel superior (zona). Al igual que ocurre en la actualidad con las estadísticas policiales, se realizarían revisiones periódicas mensuales para verificar el grado de consecución de objetivos y replantear, si fue-

[44] La teoría del CMI, así como el Sistema de Gestión Estratégico, forman parte de los planes de estudio para el ingreso en las Escalas de Oficiales y Suboficiales de la Guardia Civil. *Orden PRE/2593/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifica la Orden PRE/2207/2013, de 22 de noviembre, por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la Escala de Oficiales del Cuerpo de la Guardia Civil y se dictan las normas de evaluación y de progreso y permanencia en el centro docente de formación*.

se necesario, las líneas de acción desarrolladas. El órgano de evaluación específico a nivel territorial podría establecerse en las jefaturas de operaciones de las zonas y comandancias, evitando añadir carga de servicio adicional sobre los puestos y compañías.

Diseño de indicadores

El sistema de indicadores debe aportar una visión lo más completa y general posible sobre la gestión de la Seguridad Ciudadana en el ámbito de la unidad territorial evaluada. Por lo tanto, se buscará integrar el empleo de indicadores específicos que satisfagan las perspectivas objetiva y subjetiva ya expuestas.

En el campo de los indicadores objetivos se tendrán en cuenta las estadísticas policiales vigentes, de las que ya se ha comentado su utilidad, así como otros indicadores complementarios a estos, que permitan una evaluación más profunda de todas las áreas clave de interés para la unidad.

Por su parte los indicadores subjetivos, centrándose en esas mismas áreas, tratarán de medir todos aquellos aspectos relativos a la percepción, sentimientos y sensaciones que no pueden ponderar sus homólogos objetivos, utilizando para ello los resultados extraídos de encuestas de satisfacción ciudadana[45].

De forma ideal, las encuestas deberían ser llevadas a cabo por profesionales ajenos al Cuerpo, por motivos de especialización y de imparcialidad. Sin embargo, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias, si no resultase posible la liberación de crédito para este fin, podría estudiarse la posibilidad de formar al personal encuadrado en los órganos de evaluación (nivel zona o comandancia), en la confección y realización de estas consultas.

Este tipo de estudios estadísticos también podrían enfocarse hacia la satisfacción con el servicio prestado en casos concretos, creando formularios estandarizados a disposición de los ciudadanos en las dependencias de la unidad donde ha sido atendido.

Para el diseño de los indicadores se utilizará la teoría del CMI, debiendo observarse las particularidades ya reseñadas anteriormente para la correcta adaptación de las perspectivas a nuestro entorno concreto. De esta forma, podrían establecerse las siguientes áreas: procesos internos; recursos humanos; recursos materiales; perspectiva externa.

Posteriormente, estas áreas se descompondrían en las actividades operativas o elementos de interés que se consideren relevantes y necesa-

[45] Su implantación lleva en estudio en el ámbito de la Dirección General desde 2007, sin embargo las restricciones presupuestarias han impedido convertirlas en una realidad.

rios para establecer el grado de consecución de objetivos y éxito en el área en cuestión. Finalmente, se subdividirían estas en los indicadores necesarios.

A modo de ejemplo, podría desarrollarse un sistema de indicadores similar al que se expresa en las siguientes tablas:

	ACTIVIDAD OPERATIVA / INTERÉS	INDICADORES
PROCESOS INTERNOS	PREVENCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	Número de patrullas diarias
		Tiempo medio de respuesta ante llamadas
		Número de denuncias L.O. 4/2015 / mes
		Número de auxilios y servicios humanitarios / mes
		Etc., ...
	INVESTIGACIÓN DE DELITOS	Número de infracciones penales - delitos / mes
		Tasa de esclarecimiento de infracciones penales - delitos
		Número de detenidos / mes
		Resultado encuestas victimización
		Etc., ...
	OFICINA DE DENUNCIAS	Número de denuncias recogidas / mes
		Tiempo medio de espera para presentar denuncia
		Número de horas servicio de puertas / mes
		Etc., ...
	RELACIÓN CON OTRAS FCS	Número de servicios conjuntos con PL / mes
		Número de reuniones de coordinación FCS /mes
		Etc., ...

Tabla 2A: Indicadores de gestión de procesos internos (Fuente Elaboración propia)

	ACTIVIDAD OPERATIVA / INTERÉS	INDICADORES
RECURSOS HUMANOS	INSTRUCCIÓN, FORMACIÓN Y PROMOCIÓN	Número de altas cursos de teleformación / mes
		Número cursos especialización / año
		Número horas Instrucción PATIO componente / mes
		Etc., ...
	CONDICIONES LABORALES Y DE VIDA	Tiempo medio de permanencia en la Unidad
		Índice absentismo laboral
		Número de sanciones / año
		Número recompensas / año
		Etc., ...
	PARTICIPACIÓN INTERNA	Número sugerencias internas / año
		Número reuniones operativas / mes
		Etc., ...

Tabla 2B: Indicadores de gestión de recursos humanos (Fuente Elaboración propia)

PERSPECTIVA EXTERNA	ACTIVIDAD OPERATIVA / INTERÉS	INDICADORES
	SATISFACCIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO	Resultados encuestas satisfacción
		Número de quejas interpuestas / mes
		Número de felicitaciones / mes
		Tiempo medio respuesta quejas
		Tiempo medio espera dependencias policiales
		Etc., ...
	RELACIONES EXERNAS	Número de entrevistas y reuniones / año
		Número actividades divulgativas / año
		Número de artículos prensa / año

Tabla 2C: Indicadores de gestión de perspectiva externa. (Fuente Elaboración propia).

RECURSOS MATERIALES	ACTIVIDAD OPERATIVA / INTERÉS	INDICADORES
	INSTALACIONES	Número pabellones totales
		Tasa pabellones ocupados
		Dinero obras de mantenimiento-mejora / año
		Dinero mobiliario sustituido / año
		Etc., ...
	VEHÍCULOS	Número Kms y combustible / mes
		Número vehículos totales
		Número días reparaciones vehículos / mes
		Etc., ...
	ARMAMENTO Y TRANSMISIONES	Número armas largas
		Número equipos SIRDEE / componente
		Número terminales BIV / vehículo
		Número chalecos balísticos / componente
		Etc., ...
	VESTUARIO Y OTRO MATERIAL	Número peticiones vestuario / componente
		Número informaciones verbales / mes
		Número expedientes resarcimiento / año

Tabla 2D: Indicadores de gestión de recursos materiales (Fuente Elaboración propia)

Los indicadores propuestos deberán ser sustituidos, ampliados o eliminados en función de las características y particularidades de la unidad territorial evaluada.

En cualquier caso, la información aportada en ellas conformará una visión multidimensional, amplia y general de la unidad objeto de análisis. Esto permitirá tanto a su mando responsable, como a los de los escalones superiores, controlar, evaluar y modificar, si procede, las líneas de acción adoptadas para la consecución de los objetivos establecidos, en pos de una mayor eficiencia y un mejor servicio al ciudadano.

Conclusiones

Las últimas décadas han supuesto para la Administración Pública un esfuerzo continuo encaminado a la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos. Se ha buscado la mejora de su calidad y eficiencia, aspirando a alcanzar una gestión excelente.

Por ello se han adoptado en el ámbito de lo público instrumentos y modelos de gestión que hasta hace poco tiempo sólo tenían cabida en el ámbito empresarial y mercantil. La gestión orientada a resultados, el desarrollo de indicadores para medir eficacia, eficiencia y calidad, el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de objetivos, junto con el uso de la evaluación, son algunos ejemplos de ello.

La adopción de estos instrumentos, que mejoran la gestión y permiten la evaluación de los servicios públicos, constituye a día de hoy una exigencia y una necesidad.

El estudio de los modelos de evaluación empleados en entornos tan diversos como la *RCMP* canadiense, el *NYPD*, Europol, el CNP, la Ertzaintza o la Policía Municipal de Madrid, ofrece una amplia y variada visión, pudiéndose corroborar su presencia y utilidad en nuestro campo de actuación.

En base a estas apreciaciones y al estudio del marco conceptual y teórico establecido, se puede concluir que no existe un modelo o herramienta ideal para su aplicación a las organizaciones de seguridad pública. Cada cuerpo policial deberá elegir el suyo en función de su propia cultura organizacional, experiencia, fortalezas y debilidades.

En cualquier caso el modelo elegido deberá cumplir determinadas características que aseguren su efectividad y faciliten su implantación. Relevancia, pertinencia, objetividad, rentabilidad, disponibilidad, sensibilidad y sencillez son algunas de ellas.

Respecto a estas características, deben destacarse la rentabilidad y la sencillez. Una de las conclusiones que se considera más importantes, es la definición de la evaluación como un instrumento y nunca como un fin. El sistema elegido debe configurarse como un instrumento útil en el ejercicio del mando, por lo que su empleo no debe implicar grandes esfuerzos a la organización y, sin embargo, sí debe reportar importantes beneficios en cuanto a su gestión.

Otro aspecto muy relevante en la construcción del modelo propuesto es la definición de sus elementos fundamentales. Una correcta delimitación de objetivos, indicadores, órgano responsable de la evaluación y el nivel de aplicación, asegurarán en buena medida la eficacia de la herramienta.

Dentro de ellos, se ha demostrado que resulta especialmente importante el papel desempeñado por los indicadores. Estos son determinantes a la hora

de construir un sistema integral que permita evaluar la gestión de la seguridad ciudadana desde una perspectiva global y multidimensional, que contemple sus dimensiones objetiva y subjetiva.

La sensación de inseguridad está en el ciudadano, y es fundamentalmente un sentimiento asociado a una percepción sobre elementos cualitativos, que trasciende los aspectos objetivos reflejados en los datos cuantitativos de las estadísticas policiales.

Esto no significa que las estadísticas no sean útiles, pero sí se muestran como un medio insuficiente para proporcionar por sí mismas una visión global sobre la situación de la seguridad ciudadana en un entorno concreto. Por ello deben ser complementadas con otros instrumentos, capaces de valorar la dimensión subjetiva del desempeño policial, tales como las encuestas de satisfacción ciudadana o las encuestas de victimización.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, y una vez se logre diseñar un sistema que contemple e integre esta diversidad de perspectivas, las ventajas que puede presentar para las organizaciones dedicadas a la seguridad pública, son múltiples: proporcionan información relevante acerca del desempeño de los servicios y grado de consecución de sus objetivos; favorece una gestión más eficiente de los esfuerzos y de los recursos disponibles; mejora la capacidad de respuesta ante las posibles rendiciones de cuentas; permite (a medio plazo) una mayor implicación y motivación del personal; refuerza la imagen del cuerpo policial en cuanto a su transparencia y compromiso con el servicio público; etc.

Siendo consciente de estas ventajas y oportunidades, y en su afán permanente por mejorar la calidad y eficiencia del servicio prestado al ciudadano, la Guardia Civil emplea un sistema de planeamiento estratégico basado en este tipo de herramientas. Se trata del CMI, cuyos principales productos son el *Plan Estratégico* y la *Estrategia Institucional*.

Mediante su empleo el nivel estratégico (DIGEGUCI) y el nivel operacional (DAO-MOPS) definen la estrategia del Cuerpo desde una perspectiva global, estableciendo objetivos que son evaluados conforme a un sistema de indicadores. Los resultados obtenidos permiten un conocimiento general de la realidad de la institución en cuanto a sus objetivos estratégicos y facilitan la adopción de medidas correctoras en cada una de las cuatro perspectivas establecidas en el CMI.

Esta orientación pretende y debe tener su continuidad en el nivel táctico. En este nivel se incardina con una importante misión la organización periférica del Cuerpo. Sus unidades (zonas, comandancias, compañías y puestos) desplegadas a lo largo y ancho del territorio nacional, permiten a la institución el cumplimiento de su mandato constitucional en la protección de derechos y libertades y como garante de la Seguridad Ciudadana.

Sin embargo, tras analizar los mecanismos existentes para evaluar el servicio prestado por estas unidades se han puesto de manifiesto importantes debilidades:

- Inexistencia de un modelo o sistema de evaluación definido.
- Falta de alineamiento de los objetivos tácticos con los de los escalones superiores.
- Exclusión de perspectivas.
- Limitaciones de las estadísticas policiales.
- Falta de herramientas de medición para la dimensión subjetiva de la Seguridad Ciudadana.

De esta manera, como posible medio que permita la superación de las carencias detectadas, se ha creído oportuno realizar una propuesta de creación de un sistema de evaluación aplicable a las unidades territoriales.

Se propone la adopción de un modelo basado en el CMI, buscando congruencia e integración con el sistema de gestión de los niveles superiores, que permita valorar los niveles de eficacia de las unidades territoriales y que, ampliando la perspectiva actual, se convierta en una herramienta útil para el ejercicio del mando. El modelo propuesto se caracterizaría por:

- Objetivos establecidos por el nivel jerárquico inmediatamente superior, alineados con los superiores y que contemplen las cuatro perspectivas de la *Estrategia Institucional*.
- Su ámbito de aplicación básico sería el puesto territorial, como menor unidad del nivel táctico y escalón operativo más próximo al ciudadano. Desde ellos se irían integrando los datos de las unidades que conforman las distintas compañías, comandancias y zonas.
- Importancia del principio de rentabilidad: automatización en la recopilación de datos mediante su integración con SIGO y SAEX.
- Inclusión de indicadores objetivos y subjetivos.
- Necesidad de desarrollo de nuevas herramientas para mejora de la percepción de la dimensión subjetiva: encuestas de satisfacción ciudadana, cuestionarios de satisfacción por servicio prestado, encuestas de victimización, etc.
- Dinamismo y flexibilidad: sistema de evaluación «vivo», capaz de adaptarse a las realidades cambiantes en las diferentes unidades.

El sistema de evaluación planteado se considera que podría mejorar la capacidad de evaluación de las unidades territoriales, acrecentando la faceta de control por parte del mando y, por consiguiente, contribuyendo a la mejora de la gestión de la seguridad ciudadana en su área de responsabilidad. Se configura además, no como un fin, sino como una herramienta, que aporta un punto de partida que sirva de base y apoyo a la implantación de futuros modelos de gestión más ambiciosos y complejos.

Por todo lo expuesto se considera que la investigación ha permitido verificar plenamente la hipótesis inicialmente planteada: «El empleo de sistemas de

evaluación para medir el rendimiento de las unidades de Seguridad Ciudadana de la Guardia Civil, mejorará el conocimiento sobre el grado de consecución de objetivos y sobre la eficiencia del servicio prestado, facilitando la gestión y la toma de decisiones en los niveles estratégico, operacional y táctico».

La progresiva aplicación a las estructuras y procedimientos de la Guardia Civil de estas modernas técnicas de gestión, basadas en modelos que pretenden la calidad y excelencia, y su equilibrio e integración con los valores tradicionales que conforman el espíritu e identidad del Cuerpo como institución militar, aportarán en el futuro un valor añadido a su labor de garante de la seguridad ciudadana, redundando en un mejor servicio a España y a sus ciudadanos.

Bibliografía

AIBAR, C. (2004): «Diseño y comunicación de instrumentos de medición del rendimiento en el marco de la nueva gestión pública». *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXXIII, Núm. 123, pp. 991-1023, Madrid.

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.; y LÓPEZ CASANOVAS, G., (2000): *Gestión Pública: fundamentos, técnicas y casos*. Ariel Economía. Barcelona.

ALONSO PÉREZ, F.; y PONSA, M. (1994): *Seguridad ciudadana*. Ediciones Jurídicas, S.A., Madrid.

ANDER-EGG, E. (1984) *Evaluación de programas de trabajo social*, Ed. Humanitas, Buenos Aires.

BALLART, X. (1992): *Como evaluar programas y servicios públicos. Aproximación sistemática y estudios de caso*, MAP, Madrid.

CANSINO, J. M. (2001): *Evaluar al sector público español*, Universidad de Cádiz Publicaciones, Sevilla.

CONEJERO PAZ, E. (2014): «Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas en España». *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 13, Núm. 2, pp. 77-101. Santiago de Compostela.

CURTIS, C. (2012): «Between a rock and a hard place: RCMP organizational change». *Policing And International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 25, Núm. 1, Toronto.

ESPINOZA VERGARA, M. (1986): *Evaluación de proyectos sociales,* Ed. Humanitas, Buenos Aires.

ESTEBAN, M. (2005): «La evaluación y la mejora de la gestión pública: una reflexión». *Revista Española de Control Externo*, Núm. 20, pp. 35-60, Madrid.

GARDE ROCA, J. A. (2006): «La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España». *Auditoría Pública*, Núm. 39, pp. 17-26. Madrid.

GRAY C.; y LARSON, E. (2003): *Project Management*, 2003. Ed. McGraw Hill, New York. Adaptación de Pablo de Diego Ángeles, profesor titular de Economía Aplicada, UNED, 2009.

GODOW, J. (2013): «The CompStat Process: Four Principles for Managing Crime Reduction»*. The Police Chief Magazine*, Vol. LXXXVI, Núm. 8. Washington.

GUINART i SOLÁ, J. M. (2003): *Indicadores de gestión para las entidades públicas*. «VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública». Panamá.

KAPLAN, R.; y NORTON D. (1996): *Using Balanced Scorecard as a Strategic Management System.* Harvard Business Review, Boston.

KAPLAN, R.; y NORTON D. (2004): *Mapas estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles.* Planeta de Agostini, Barcelona.

LÓPEZ SILVELO, M. (2015): *La aplicación de la metodología Balanced Scorecard a la Guardia Civil: el proyecto SIGEST*. Cuadernos de la Guardia Civil. Dossier Especial, pp. 9-31. Madrid.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, M. (2009): *Calidad aplicada a los sistemas de evaluación de en la Guardia Civil*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI), Madrid.

MUÑOZ A.; PÉREZ ZABALETA A.; MUÑOZ A.; y SÁNCHEZ C. (2013): «La evaluación de políticas públicas: una creciente necesidad en la Unión Europea»*. Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*. UNED. Madrid.

MURRIÁ M.; y GONZÁLEZ C. (2010): *La Seguridad Ciudadana: instrumentos de análisis*. Área de Seguridad. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Universidad Autónoma de Barcelona.

RÁBADE ROCA, J. M. (2018): *La innovación policial en la ciudad del siglo XXI*. Actas Icono 14, «VI Congreso Internacional de Ciudades Creativas», 24 y 25 de enero de 2018, Orlando (Florida), pp. 775-796.

RUANO DE LA FUENTE, J. M. (2014): *La policía local de seguridad en las grandes ciudades. El caso de transformación de la Policía Municipal de Madrid.* Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Núm. 139, vol. 1, Núm. 2, pp 139-157. Madrid.

SERRANO GÓMEZ, A. (2011): «La dudosa fiabilidad de las estadísticas policiales sobre criminalidad en España»*. Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª Época, Núm. 6, 2011, pp. 425-454. Madrid.

VIDALES RODRÍGUEZ (2012): *Seguridad Ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales. Estudios penales y criminológicos*, Vol. XXXII, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 469-502. Santiago de Compostela.

Referencias legales

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. «BOE» núm. 63, de 14 de marzo de 1986.

Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. BOE Núm. 183, de 30 de julio de 2018.

Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. BOE Núm. 211, de 3 de septiembre de 2005.

Real Decreto 367/1997, de 14 de marzo, por el que se establece la organización periférica de la Dirección General de la Guardia Civil. BOE Núm. 64, de 15 de marzo de 1997 (Modificado por el Real Decreto 3486/2000, de 29 de diciembre y el Real Decreto 1040/2012, de 6 de julio).

Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Dirección General de la Guardia Civil. BOE Núm. 66, de 18 de marzo de 2013.

Páginas web consultadas

Mapa y Plan Estratégico de la Guardia Civil: http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/gesestrategi/index.html. Fecha de consulta: 4 de enero de 2018.

Encuesta de seguridad pública de Cataluña: http://interior.gencat.cat/ca/el_departament/publicacions/seguretat/estudis_i_enquestes/enquesta_de_seguretat_publica_de_catalunya/. Fecha de consulta: 7 de marzo de 2018.

Twitter Cuerpo Nacional de Policía: https://twitter.com/policia?lang=es. Fecha de consulta: 10 de abril de 2018.

Twitter Guardia Civil: https://twitter.com/guardiacivil. Fecha de consulta: 10 de abril de 2018.

European Crime Prevention Network (EUCPN): https://www.eucpn.org. Fecha de consulta: 8 de marzo de 2018.

European Foundation for Quality Management (EFQM): http://www.efqm.org/. Fecha de consulta: 20 de febrero de 2018.

Europol: https://www.europol.europa.eu/about-europol. Fecha de Consulta: 10 de marzo de 2018.

Eurostat *(Statistics Explained)*: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page/es. Fecha de consulta: 5 de marzo de 2018.

NYPD (Estadísticas delincuenciales basadas en sistema *COMPSTAT*): https://www1.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/crime_statistics/cs-en-us-city.pdf. Fecha de consulta: 9 de marzo de 2018.

RCMP Internal Audit, Evaluation and Review: http://www.rcmp-grc.gc.ca/audver/index-eng.htm. Fecha de consulta: 10 de marzo de 2018.

Composición del grupo de trabajo

Presidente:	**D. Francisco de Paula Bisbal Pons** General de división de la Armada. Director de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS).
Coordinador:	**D. Ignacio Villanueva Serrano** Capitán de navío de la Armada. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS).
Vocales:	**D. Fernando Javier Galiana Marina** Comandante de la Guardia Civil.
	D. Jaime Muñoz-Delgado Pérez Capitán de corbeta de la Armada.
	D. Jean-François Varry Comandante del Ejército de Tierra francés, DEM.
	D. Héctor Jiménez Mínguez Comandante del Ejército del Aire, DEM. Analista (J3) del Mando de Operaciones (MOPS).
	D. Javier Banzo García Comandante del Ejército del Aire, DEM.
	D. Juan Miguel Martín Cuevas Inspector jefe de la Policía Nacional. Coordinador 3ª Unidad de Intervención Policial.
	D. Salvador Moreno Régil Capitán de corbeta de la Armada española.
	D. Santiago Ruiz Varela Comandante de la Guardia Civil, DEM.

Relación de Monografías del CESEDEN

1. Clausewitz y su entorno intelectual. Kant, Guibert, Fichte, Moltke, Schlieffen, Lenin
2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE)
3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano
4. Cinco sociólogos de interés militar
5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional
6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92
7. Cuatro aspectos de la defensa nacional. (Una visión universitaria)
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
11. Anthology of the essays
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional
14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895)

15. La crisis de los Balcanes
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa
17. Second anthology of the essays
18. Las misiones de paz de la ONU
19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea
22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte
23. Quintas Jornadas de Defensa Nacional
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI
29. I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación
31. El islam: presente y futuro
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la Defensa
33. La Unión Europea Occidental tras Ámsterdam y Madrid
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década
35. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/1999
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo
39. V Jornadas de Historia Militar. La aviación en la guerra española
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones)
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI
42. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2000
43. Rusia: conflictos y perspectivas
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental

45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes
46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípoli a las Malvinas
48. La Unión Europea: logros y desafíos
49. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2001
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea
55. Revisión de la Defensa Nacional
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la Seguridad y la Defensa
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España contemporánea
58. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2002
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre
62. Medio ambiente y Defensa
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia en la Comunidad Iberoamericana
64. Estudio preliminar de la operación: Libertad para Irak
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía
67. Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI
68. Las fronteras del mundo iberoamericano
69. Occidente y el Mediterráneo: una nueva visión para una nueva época
70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea
72. El vínculo transatlántico
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano
74. Defensa y Sociedad Civil

75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo
76. El esfuerzo de defensa. Racionalización y optimización
77. El vínculo transatlántico en la guerra de Irak
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica
82. Consecuencias de la guerra de Irak en el Mediterráneo Occidental
83. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquio C-4/2004-2005
84. Hacia una política de cooperación en Seguridad y Defensa con Iberoamérica
85. Futuro de la Política Europea de Seguridad y Defensa
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas
88. Avances en tecnologías de la información y de las comunicaciones para la Seguridad y la Defensa
89. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquio C-4/2006
90. La externalización en las Fuerzas Armadas: equilibrio entre el apoyo logístico propio y el externalizado
91. La adhesión de Turquía a la Unión Europea
92. La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad
93. La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial
94. Tecnología y Fuerzas Armadas
95. Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas
96. El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos
97. XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la historia militar en las Fuerzas Armadas
98. La energía y su relación con la Seguridad y Defensa
99. Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una unidad de prospectiva en el CESEDEN
100. Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial
101. La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana
102. El Oriente Próximo tras la crisis de El Líbano
103. Los estudios de posgrado en las Fuerzas Armadas
104. Las fronteras exteriores de la Unión Europea

105. La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa
106. De la milicia concejil al reservista. Una historia de generosidad
107. La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro
108. China en el sistema de seguridad global del siglo XXI
109. Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI
110. Las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales
111. Las nuevas guerras y la polemología
112. La violencia del siglo XXI. Nuevas dimensiones de la guerra
113. Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad
114. La nueva geopolítica de la energía
115. Evolución del concepto de interés nacional
116. Sesenta años de la OTAN ¿Hacia una nueva estrategia?
117. La importancia geoestratégica del África Subsahariana
118. El Mediterráneo: cruce de intereses estratégicos
119. Seguridad Nacional y estrategias energéticas de España y Portugal
120. Las armas NBQ-R como armas de terror
121. El futuro de las relaciones Latinoamérica-Estados Unidos
122. La influencia social del islam en la Unión Europea
123. África ¿nuevo escenario de confrontación?
124. Las nuevas guerras: globalización y sociedad
125. El impacto de la crisis económica en el área de la Seguridad y la Defensa
126. El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación
127. En una sociedad posheroica: la transformación del paradigma militar
128. Los ámbitos no terrestres en la guerra futura: espacio
129. Valores y conflictos. Las claves culturales en el conflicto del siglo XXI
130. Análisis prospectivo de las operaciones de multipolaridad
131. Nuevas guerras. Nuevas paces
132. Valores y conflictos. Aproximación a la crisis
133. Análisis y evaluación de la estabilidad del Magreb
134. África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035
135. Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español
136. El liderazgo en las Fuerzas Armadas del siglo XXI
137. Necesidad de una conciencia nacional de ciberseguridad. La ciber–defensa: un reto prioritario

138. Racionalización de las estructuras de las Fuerzas Armadas. Hacia una organización conjunta
139. África futuro escenario de operaciones militares
140. Capacidades futuras de las Fuerzas Armadas
141. Recursos vitales y recursos energéticos. Implicaciones para la seguridad
141-B. Vital resources and energy resources. Repercussions for security
142. Nanociencia, nanotecnología y defensa
143. La piratería emergente en el Golfo de Guinea. Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea
144. África
145. Nuestra frontera más avanzada entre el Sahara Occidental y Senegal
146. La industria de defensa en España tras los consejos europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015
147. La geopolítica líquida del siglo xxi
148. Inteligencia. Un enfoque integral
149. El nivel operacional
150. Efectos sobre la PCSD de la Unión Europea de la crisis migratoria
151. La coordinación de elementos militares policiales y judiciales en las misiones de reconstrucción de los Estados
152. Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de la seguridad

PUBLICACIONES DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN 978-84-9091-418-2