

# Visiones de Seguridad 2016





# **Visiones de Seguridad 2016**

Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior

Diciembre 2016

*Visiones de Seguridad 2016*

Director editorial:

Fanny Castro-Rial Garrone

Coordinación editorial:

Santiago García Martín

Editor general:

José María Blanco Navarro

Editor técnico:

Carolina Alberto Notario

Ana María Ruano Ruano

Autores:

José María Blanco Navarro

Justo Javier Clemente Hermoso

Francisco Espinosa Navas

Santiago García Martín

Víctor Manuel García Sacristán

Carlos de Miguel García

José Romero Morgaz

ISBN: 978-84-608-4954-4

© Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior

<http://iuisi.es/>

[iuisi@iuisi.uned.es](mailto:iuisi@iuisi.uned.es)

## **Visiones de Seguridad 2016**



## Índice

<i>Consideraciones sobre la lucha contra el terrorismo: Reflexiones extraídas del seminario «El Estado de Derecho frente al terrorismo. El papel de la Guardia Civil»</i> Carlos de Miguel-García.....	9
<i>Análisis del terrorismo yihadista en Europa</i> José María Blanco Navarro.....	25
<i>Una visión global de la seguridad en el Sahel</i> Francisco Espinosa Navas.....	64
<i>La vigilancia y el control de las costas y las fronteras (2015): Las actividades del Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras de la Guardia Civil</i> Víctor Manuel García-Sacristán .....	90
<i>El Ciclo Político de la Unión Europea: La lucha contra la criminalidad organizada internacional</i> José Romero Morgaz.....	122
<i>La Responsabilidad Social Corporativa: su integración en nuestro modelo de gestión institucional</i> Santiago García Martín.....	148
<i>Retos, tendencias y oportunidades de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la Guardia Civil</i> Justo Javier Clemente Hermoso .....	180
<i>Sobre los autores</i> .....	208





# Consideraciones sobre la lucha contra el terrorismo: Reflexiones extraídas del seminario «El Estado de Derecho frente al terrorismo. El papel de la Guardia Civil»

Carlos de Miguel-García

## Resumen

El terrorismo es una manifestación de crueldad, que lleva la violencia a su estado máximo, con el fin de conseguir objetivos de índole políticos.

No es un fenómeno nuevo, y las primeras noticias sobre esta amenaza se remontan al siglo I de nuestra era. Desde entonces, la presencia del terrorismo es constante en distintas latitudes de nuestro planeta.

Se trata de un acontecimiento extremadamente complejo, en donde no existen soluciones fáciles, ni medidas que, de manera aislada, puedan dar solución a este gran crimen.

Para reflexionar acerca del terrorismo, durante el mes de noviembre de 2015, la Guardia Civil, en colaboración con el IUISI, desarrolló un Seminario que permitiera abordar este fenómeno desde distintas ópticas.

Se trata de enfoques que, si bien de manera aislada no permiten gestionar de un modo eficaz el terrorismo, de manera complementaria pueden ayudar en la lucha contra el mismo.

**Palabras clave:** *Terrorismo, Guardia Civil, medios de comunicación, cooperación policial internacional, víctimas del terrorismo, seminario sobre lucha contra el terrorismo.*

### **Abstract**

Terrorism is a manifestation of cruelty, which takes the violence to its maximum condition, in order to obtain political aims.

It is not a new phenomenon, and the first pieces of news on this threat go back to the 1<sup>st</sup> century A.D. Since then, the presence of the terrorism is constant in different latitudes of our planet.

It is an extremely complex issue that cannot be easily solved. There are not any measures either that could, in isolation, provide a solution to this great crime.

With the aim of analyzing terrorism, in November 2015, Spanish Guardia Civil developed, in collaboration with the IUI SI, a Seminar which allowed the approaching of this phenomenon from different perspectives.

Although these approaches are unable to successfully handle terrorism in isolation, they can be useful in the fight against it when combined.

**Keywords:** *Terrorism, Guardia Civil, mass media, international police cooperation, victims of terrorism, seminar on counterterrorism.*

## 1. Consideraciones preliminares

En una primera aproximación al terrorismo, podría decirse que se trata de un fenómeno social que busca alcanzar sus objetivos mediante el uso de la violencia. Sin embargo, el fenómeno terrorista es mucho más complejo y muestra de ello es la ausencia de una definición unánimemente aceptada en el panorama global.

Las múltiples connotaciones que presenta, unidas a las diferentes, y a veces contrapuestas, interpretaciones culturales existentes en el mundo, imposibilitan alcanzar un punto de encuentro sobre esta demostración de máxima violencia.

No obstante, en un punto álgido de consenso alcanzado por Naciones Unidas, a través del Consejo de su Seguridad, se define acto terrorista como «cualquier acto destinado a causar la muerte o lesiones graves a un civil o a cualquier persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea similar a una población u obligar a un gobierno u organización internacional de realizar un acto o abstenerse».

A nivel regional, la Unión Europea, en el artículo 1.1 de la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo, ha definido el delito de terrorismo como «los actos intencionados tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional». Posteriormente, esta Decisión Marco fue complementada con la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo, y que conminan a los países de la Unión Europea a acercar sus legislaciones e introducen unas penas mínimas en relación con los delitos de terrorismo.

Los actos intencionados referidos son, entre otros, los atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte; los atentados graves contra la integridad física de una persona; el secuestro o toma de rehenes; las destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio

económico; el apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías; la fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas.

Si bien, tal y como se ha expuesto, no hay una definición unánimemente aceptada sobre el concepto de terrorismo, existe cada vez un mayor acuerdo sobre las características que adornan este fenómeno que, tal y como recoge Marsella (2004), parten de un uso consciente de la fuerza o la violencia, ejercida generalmente por grupos, sobre la población civil, en donde el objeto es producir un intenso impacto psicológico para alcanzar un fin político.

Tal vez, a esta serie de características podría añadirse la de la búsqueda de la provocación por parte de los grupos terroristas y es que, como señala Aznar (2015), el terrorismo es provocación, es la búsqueda de una sobrerreacción por la otra parte, que le haga perder la batalla de la legitimidad, puesto que con una respuesta desproporcionada, fuera del marco legal existente, se pueden llegar a igualar, a los ojos de algunos sectores, el terrorista y la víctima.

## 2. Antecedentes históricos

Históricamente, ya existen referencias al fenómeno terrorista durante el siglo I; los primeros actos terroristas constatados hay que situarlos en el año 66 d.C. por un grupo conocido como los «*sicarii*», surgido de un movimiento de carácter independentista denominado los zelotes, que actuó en la entonces provincia del imperio romano de Palestina en contra de la administración romana y de los propios palestinos que les daban apoyo. Su nombre deriva de la «sica», el puñal curvo utilizado por los miembros de este grupo, que portaban oculto entre sus túnicas para sembrar el terror, principalmente en la ciudad de Jerusalén.

En el siglo XI, un grupo de musulmanes chiíes, denominado «los asesinos», desarrolló acciones violentas, que se ajustaban a patrones de conductas terroristas, contra grupos de musulmanes suníes. El líder de este grupo, Hassan Sabbah, al que se conocía como el Viejo de la Montaña, facilitaba hachís a sus seguidores, quienes bajo los efectos del mismo se convertían en terroristas suicidas. Precisamente el uso del cannabis hizo que esta secta fuera llamada «*hachachín*», que derivó en el vocablo francés «*assassin*», de donde procede la palabra «asesino».

Sin embargo, el nacimiento del terrorismo en la época moderna se sitúa tras la Revolución francesa de la mano de Maximilien Robespierre -jefe del ala más

radical de los jacobinos y líder del Comité de Salvación Pública, que gobernó Francia durante el periodo comprendido entre 1793 y 1794 en forma de una especie de terrorismo ejercido por el propio Estado contra los sectores críticos de la política seguida por este, que dio nombre a una modalidad de terrorismo, el ocasionado por el propio Estado.

El Nuevo Mundo tampoco fue ajeno a la actividad terrorista; así, en los años posteriores a la guerra civil estadounidense, entre 1861 y 1865, y como respuesta a la derrota de los postulados defendidos por el bando confederado, surgió en el sur de los Estados Unidos de América un grupo conocido como Ku Klux Klan, que actuó sobre los antiguos esclavos y los representantes de las administraciones del Gobierno Federal.

Sin duda, a finales del siglo XIX, se produjo un rebrote para esta amenaza. Las luchas emprendidas por motivaciones de índole político anarquistas fue el eje por el que discurrió lo que Rapoport (2004) identificó como la primera de las cuatro oleadas que se sucederían desde ese momento hasta finales del siglo XX.

El terrorismo de corte anarquista se inspiró en el pensamiento de diferentes ideólogos, entre los que puede citarse al radical alemán Karl Heinzen, autor del ensayo titulado *Der Mord* («Asesinato»), en el que defendía el postulado que el asesinato no está prohibido en política, y a Bakunin, autor, entre otros de *Los Principios de la revolución* y del *Catecismo revolucionario*, que defendió que cualquier medio era aceptado cuando se trataba de subvertir el orden establecido, siendo esencial difundir los efectos de la destrucción.

El terrorismo de corte anarquista actuó en países de diferentes latitudes: Europa, América del Norte, América del Sur, así como el subcontinente Indio, con su propia idiosincrasia, sufrieron el azote de este tipo de amenaza, que como elemento pionero contó con la actuación del grupo terrorista Narodnaya Volya (Voluntad Popular), cuyo ámbito de actuación fue la Rusia zarista, y que entre los años 1878 y 1881 tuvo como objetivo de sus atentados a las jerarquías zaristas.

El ejemplo transmitido desde Rusia se extendió y tuvo sus manifestaciones de mayor trascendencia en hechos como los magnicidios de Cánovas del Castillo (1897), y de José Canalejas (1912) en España; el asesinato en Suiza de la emperatriz Isabel de Austria (1898); el regicidio de Humberto I en Italia (1900); el asesinato del presidente de los Estados Unidos William McKinley (1901); así como del rey Carlos I y del heredero al trono, el príncipe Luis Felipe de Braganza (1908) en Portugal; así como los intentos de magnicidios en Argentina sobre los presidentes Manuel Quintana en 1905, José Figueroa Alcorta en 1908, Victorino de la Plaza en 1916 e Hipólito Yrigoyen en 1929; en Alemania, sobre el Kaiser

Guillermo I en 1884; o el intento de regicidio en España del rey Alfonso XIII en 1906, mediante una bomba que mató a más de 20 personas.

Una de las muestras más evidentes del carácter desestabilizador de este fenómeno debemos situarlo cronológicamente en los inicios del siglo XX. Se trató de un terrorismo de corte nacionalista que utilizaba la violencia en forma de atentados para lograr la independencia. Posiblemente el acontecimiento más notorio de esta variante fue el asesinato en 1914 del archiduque heredero al Imperio Austriaco, Francisco Fernando de Habsburgo, en Sarajevo, capital de Bosnia-Herzegovina, atentado que constituyó el detonante para el inicio de la Primera Guerra Mundial. Antes de su finalización, en 1917, se sitúa el inicio de la segunda oleada definida por Rapoport, la anticolonial, que tuvo como uno de sus primeros protagonistas al Ejército Republicano Irlandés (IRA) en Irlanda; uno de los elementos característicos de esta oleada fueron sus ataques a las fuerzas policiales y militares.

Posteriormente, durante la tercera de las oleadas definidas por Rapoport y que incluía el terrorismo de la nueva izquierda y nacionalista, ocuparon un papel destacado, en esta historia macabra, grupos que esgrimieron la motivación nacionalista-independentista como ETA en España, lo que les granjeó cierto grado de apoyo social. Junto a este surgieron, principalmente en Europa, movimientos de extrema izquierda como las Brigadas Rojas en Italia, la Baader Meinhof en Alemania, la Facción del Ejército Rojo en Japón, o el PCE-r GRAPO, también en España.

El último capítulo, hasta la fecha, en la historia del terrorismo a nivel global lo ocupa el terrorismo de carácter yihadista, que constituye la cuarta de las oleadas de Rapoport: la religiosa.

Entre las primeras manifestaciones políticas de esta ideología se encuentran los Hermanos Musulmanes egipcios. Posteriormente, otros factores han influido en la evolución del fenómeno como la revolución islámica en Irán de 1979, que inspiró a otros movimientos islámicos chiíes como Hizbulá en el Líbano y las guerrillas conformadas por voluntarios procedentes de países árabes y musulmanes, que se enfrentaron al ejército soviético en Afganistán, de donde surgió la figura de Osama bin Laden y que posteriormente dio lugar a Al Qaeda y, con ella, a los diferentes grupos franquiciados que actúan en distintas partes del mundo. El grupo terrorista Dáesh ocupa el último eslabón en esta cadena que conforman las diversas expresiones del terrorismo yihadista, con nuevos procedimientos en los que el control del territorio constituye una de sus señas características.

### **3. El seminario y su contexto**

Como ha podido observarse, el terrorismo es un fenómeno presente a lo largo de la historia. En distintos escenarios, con diferentes connotaciones, el uso indiscriminado de la violencia ha constituido un factor intrínseco a la evolución humana. La situación actual, del contexto global y del terrorismo internacional en particular, indica que continuará siendo una amenaza para cualquier tipo de sociedad y que persistirá en el tiempo, mediante la siembra del terror con la finalidad de alcanzar objetivos políticos.

Sin duda, el terrorismo es un fenómeno complejo, que hace que la lucha contra el mismo requiera de una actuación concertada desde distintos ámbitos.

Con la finalidad de abordar de manera integral las distintas perspectivas que deben tener un papel activo en la lucha contra esta amenaza, durante los días 16 y 17 de noviembre de 2015 se desarrolló el I Seminario sobre lucha contra el terrorismo, organizado por la Jefatura de Información de la Guardia Civil, en colaboración con el Instituto Universitario de Investigaciones en Seguridad Interior, IUISI, desarrollado bajo el título «El Estado de Derecho frente al terrorismo. El papel de la Guardia Civil».

El Seminario fue inaugurado por el Director General de la Guardia Civil, Arsenio Fernández de Mesa Díaz del Río, no teniendo intención de centrarse en ninguna amenaza terrorista concreta sino en el fenómeno en su conjunto, independientemente de que, por la experiencia nacional e institucional, aparecieran de manera reiterada las organizaciones terroristas que con mayor virulencia han atacado España, como ETA y el terrorismo yihadista.

El objetivo era abordar la problemática terrorista desde diferentes ópticas: el plano de la cooperación policial internacional, el papel de las víctimas, la experiencia de la Guardia Civil en la lucha contra esta amenaza, el prisma de la actuación judicial, etc. a través de mesas redondas y conferencias.

Los diferentes intervinientes expusieron, desde su propio punto de vista y amparados por su experiencia y trayectoria profesional y personal, su parecer sobre un sinnúmero de aspectos relacionados con este fenómeno. En este documento se recogen las opiniones y reflexiones de los ponentes que pueden permitir al lector meditar sobre determinados aspectos relativos a la lacra terrorista y su tratamiento; abordar desde diferentes enfoques la manera sobre la que poder actuar en la lucha contra el terrorismo y que, a la vez, permitan enriquecer el conocimiento sobre esta manifestación de la violencia. En este documento no se pretende establecer las conclusiones dimanantes del Seminario, sino recoger las principales reflexiones que han sido expuestas por los ponentes.



### 3.1. Situación general, riesgos, instrumentos jurídicos y desafíos futuros

Bajo este título se celebró la primera mesa redonda del Seminario, en él intervinieron Álvaro Jarillo Aldeanueva, profesor del Departamento de Derecho Internacional Público de la UNED y colaborador como experto en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, el Consejo General del Poder Judicial, el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU y otros organismos relacionados con el Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales; y D. Francisco José Berenguer Hernández, Teniente Coronel del Cuerpo General del Ejército del Aire y, en la actualidad, analista Principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa, en calidad de especialista en geopolítica del mundo árabe, Oriente Medio y energía-.

En esta mesa redonda se centró el ámbito general en el que posteriormente transcurrió el resto de las jornadas.

En este primer acto, se introdujo como primer elemento de debate la dificultad para establecer un consenso internacional sobre el concepto de terrorismo y la existencia de intereses particulares que impiden una definición aceptada generalmente. De esta manera, se plantean dilemas radicados en la definición de un mismo fenómeno que utiliza la violencia para alcanzar sus objetivos políticos, pero que pueden ser catalogados bajo distintos términos como terrorismo, insurgencia, rebeldía, etc., en función de los intereses, en ocasiones pueriles, de quien los define.

Esta dificultad se ve incrementada actualmente en el ámbito del terrorismo yihadista por la aparición de nuevas figuras como los lobos solitarios, los combatientes extranjeros, los retornados, etc.

Dentro de este mismo espacio se introdujo la dificultad que presenta acometer eventuales reformas legislativas a distinto nivel para que los diferentes países se doten de instrumentos que coadyuven a hacer frente a las nuevas formas de este fenómeno. Asimismo, se apuntó el riesgo que se corre en las sociedades modernas de legislar «en caliente» y la necesidad de frenar el impulso codificador tras situaciones traumáticas, puesto que puede traducirse en la adopción de medidas desproporcionadas que puedan resultar contraproducentes a largo plazo; en esta misma línea se abordó el eventual impacto negativo del terrorismo de carácter yihadista sobre la política migratoria de las sociedades occidentales, toda vez que con la excusa de dotar de unos mayores estándares de seguridad a los países receptores de inmigración se pongan trabas a movimientos migratorios cuya única finalidad es alcanzar un mejor nivel de vida o incluso huir de las situaciones



de riesgo para la propia vida que pueden darse en los países de origen de los movimientos migratorios.

En este punto cabe destacar la cuestión formulada al auditorio sobre si se consideraban suficientes las medidas implementadas en la lucha contra el terrorismo yihadista, en particular teniendo en cuenta el papel que juega el factor tiempo que, en este caso, actúa a favor de la amenaza y en contra de las sociedades libres. En este caso el terrorismo solo necesita cumplir sus objetivos en una ocasión para alcanzar el éxito sembrando el terror, en cambio las sociedades libres que tratan de protegerse del terrorismo no pueden cometer ningún error en los mecanismos de seguridad, puesto que una única fisura en los mismos supondrá el fracaso en forma de decenas de víctimas del atentado terrorista.

También tuvo su espacio el dilema que se plantea con la actuación de las Fuerzas Armadas para combatir al terrorismo en todas sus formas. En este sentido, y referida a la lucha contra el fenómeno yihadista, se abordó la conveniencia de una intervención militar; a este respecto se apuntó que esta, por supuesto, no debe ser considerada como la única de las soluciones, ni tan siquiera la primera, pero que tampoco debe ser una opción que deba desecharse sin haber sido valorada previamente, en particular cuando en la actualidad la lucha contra el terrorismo que azota la sociedad occidental necesita implicar todo tipo de recursos.

En este mismo escenario se planteaba la necesidad incluso de la presencia de tropas sobre el terreno que permitan acabar con las bases logísticas de las organizaciones terroristas, luchando directamente con la reserva estratégica, con la particular circunstancia de que actualmente las fuerzas locales, en cuyo territorio se asientan los principales grupos terroristas, no cuentan con las capacidades suficientes para hacer frente a la amenaza.

### **3.2. Los medios de comunicación frente al terrorismo**

En este apartado se recogieron las consideraciones en torno al papel de los medios de comunicación. Participaron en la misma Javier Pagola, redactor del periódico *ABC*, especializado en temas relacionados con Interior, en particular en asuntos de terrorismo, sobre todo ETA y en los últimos años también al terrorismo de origen yihadista; Fernando Lázaro, integrante del periódico *El Mundo* desde sus orígenes, en la actualidad redactor jefe, estando a cargo de las áreas competentes del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa, y experto en asuntos de seguridad y terrorismo, profesor del máster de periodismo de *El Mundo* y colaborador habitual en Radio Nacional de España; y Alejandro Requeijo,

periodista que en la actualidad trabaja en la agencia de noticias *Europa Press*, siendo el redactor especializado en asuntos de Seguridad, experto en el seguimiento mediático sobre la lucha antiterrorista en sus diversas vertientes-.

Las reflexiones que se realizaron resultaron enormemente instructivas y fueron varios los ejes sobre los que discurrieron.

En primer lugar se trató el difícil equilibrio que debe alcanzarse entre el derecho a informar a la sociedad de la actividad terrorista y el riesgo que se corre, con ello, de dar la publicidad que buscan las propias organizaciones terroristas, o la posibilidad de que la falta de cobertura informativa propicie que los elementos terroristas continúen en una escalada de violencia buscando alcanzar la repercusión mediática que anhelan. Sin duda este factor no es novedoso, tal y como lo demuestran las palabras de la primera ministra del Reino Unido entre 1979 y 1990, Margaret Thatcher, cuando dijo que «los terroristas deben ser privados del oxígeno de la publicidad del que dependen».

Dentro también del rol que juegan los medios de comunicación en la lucha contra el terrorismo, se realizaron aportaciones relativas a la basculación que ha sufrido el tratamiento de este fenómeno por los diferentes medios; en esta línea se puso de manifiesto la escasísima repercusión inicial que se produjo sobre los atentados terroristas de la organización terrorista ETA, limitando la información que se facilitaba a una breve reseña del hecho criminal, sin citar siquiera el nombre de las víctimas.

Por todo ello, se coincidió por los diferentes ponentes en la doble deuda contraída con las víctimas por el injusto tratamiento que durante décadas se les ha dispensado y con los Servicios de Información de la Guardia Civil y del resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por el trabajo realizado.

También, respecto al terrorismo de ETA, se expresó la evidencia de que la sociedad entera y los medios de comunicación, como eslabones principales de la comunicación, han perdido la batalla de la semántica, al haber asumido de manera natural el lenguaje de los terroristas, que distorsionaba la realidad y facilitaba crear en el subconsciente colectivo una imagen que atemperaba la crueldad terrorista y aportaba argumentos que justificaban su acción criminal.

Asimismo, por parte de los propios ponentes, y en referencia al tratamiento informativo de la lucha contra el terrorismo, se aportó una máxima, no generalizada ni compartida unánimemente por el conjunto del sector, sobre que nunca una exclusiva vale más que el buen desarrollo de una operación policial, debiendo prevalecer este último factor sobre la primicia periodística.

Como colofón de la mesa redonda se trató la necesidad de llevar a cabo una labor de pedagogía sobre el fenómeno por parte de los medios de comunicación, huyendo del *buenismo*, con la obligación de informar con respeto, con honestidad, sin autocensuras, sin sensacionalismos, de manera objetiva pero sin equidistancias entre víctimas y verdugos, con la máxima de que la actividad desarrollada por los medios debe servir a la concienciación de la sociedad sobre el fenómeno.

### 3.3. La acción de la justicia en la lucha contra el terrorismo

La acción de la justicia en la lucha contra el terrorismo ocupó la tercera de las mesas redondas del seminario. Los ponentes en este tercer hito fueron Eloy Velasco Núñez, magistrado, titular del Juzgado Central de Instrucción número 6 de la Audiencia Nacional, punto de contacto español de la Red Judicial Penal Europea, premiado con el Premio al «Mejor jurista para el Derecho Digital» en 2014 por la Agrupación de Abogados dedicados a las nuevas tecnologías, y con la Medalla de oro en ciberseguridad al mejor juez por la cátedra UDIMA y la Asociación Nacional de Tasadores y peritos informáticos judiciales de 2014; y Marcelo Azcárraga Urteaga, Fiscal de la Audiencia Nacional, donde ejerce como coordinador de las causas relativas al terrorismo independentista de Galicia y al anarquismo, habiendo participado en numerosas ponencias y publicaciones en diferentes ámbitos.

En esta mesa redonda, entre otras, se abordaron las modificaciones legislativas en los ámbitos penal y procesal introducidas por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica.

Uno de los aspectos tratados fue el de la, a veces controvertida, adopción de la medida de incomunicación del detenido por delitos de terrorismo, circunscrita a aquellos casos en los que exista necesidad urgente de evitar graves consecuencias que puedan poner en peligro la vida, la libertad o la integridad física de una persona, o la necesidad urgente de una actuación inmediata de los jueces de instrucción para evitar comprometer de modo grave el proceso penal.

También se reflexionó sobre la denominada prueba tecnológica, con la potencialidad que ofrece en comparación con la prueba clásica, y sus características principales como la perdurabilidad temporal, la maquinabilidad, la volatilidad y la masividad.

En cuanto a la óptica judicial sobre las nuevas realidades que ofrece el terrorismo yihadista con respecto al tradicional, se planteó la complejidad que presenta demostrar la pertenencia a una organización terrorista de una persona, cuando esta no ha tenido contacto físico o directo con la propia organización, como sucede en los casos de la denominada auto-radicalización. En este sentido, como elemento que permite explicar situaciones que presentan una enorme complejidad, se puso en valor la confección de los Informes Periciales de Inteligencia, también denominados Informes de Análisis de Información, elaborados por la Guardia Civil y cuyo valor en las vistas orales de causas por terrorismo ha sido evidente en las sentencias dictadas por las Salas de la Audiencia Nacional encargadas del enjuiciamiento de estas causas.

Por último, en este apartado, y ya en el turno de preguntas e intervenciones de los asistentes, se debatió sobre la figura del arrepentido, las condiciones para acogerse a los beneficios penitenciarios y la necesidad de que se produzca la colaboración activa y real con la justicia así como las respuestas que ofrece el derecho comparado a esta figura.

### **3.4. La cooperación policial internacional**

La cooperación policial internacional tuvo también presencia durante el Seminario. En este caso el panel de expertos estuvo compuesto por representantes del Cuerpo de *Carabinieri* italiano a través del teniente coronel Mario Lamura, oficial de enlace ante la Dirección General de la Guardia Civil del mencionado Cuerpo italiano, del *Federal Bureau Investigation* (FBI) estadounidense, con la intervención de Matthew R. Collier, agregado jurídico adjunto en la Embajada de los Estados Unidos de América en Madrid, y de la Guardia Civil, a través del teniente coronel Francisco Vázquez, máximo representante de la unidad encargada de la lucha contra el terrorismo de naturaleza yihadista.

En este espacio se citó la máxima que constituye la dificultad existente en la prevención del terrorismo internacional y que hace prácticamente imposible desarrollar esta función desde la óptica unilateral.

No obstante, la dificultad para abordar esta amenaza desde la óptica nacional no es exclusiva del terrorismo internacional. La lucha contra los terrorismos domésticos, aquellos que actúan solamente sobre los intereses de un país, también requieren de la cooperación policial internacional. La existencia de territorios «santuarios» en terceros países y el estrangulamiento de las vías de financiación y de adquisición de material son ejemplos que sirven para demostrar la necesidad de la cooperación entre los servicios policiales, las agencias de

inteligencia y las autoridades judiciales de diferentes países para combatir de manera eficaz cualquier tipo de terrorismo, incluido el interior.

Por otra parte, el elemento más destacado que sirve a la reflexión se encuentra basado en una de las características que presenta en la actualidad el terrorismo yihadista, como es la itinerancia de sus activistas. Esta condición implica la afectación de muchos países, por lo que los foros internacionales de cooperación de carácter bilateral resultan insuficientes para dar una respuesta satisfactoria efectiva, razón por la que debe recurrirse a la cooperación en foros multilaterales, que permitan desarrollar medidas de índole operativa eficaces, que minimicen los tiempos de reacción y respuesta.

Igualmente, se citó otra de las características que presenta este tipo de terrorismo en particular, como es la metamorfosis, entendida como la capacidad de evolución y transformación de las distintas formas bajo las que puede actuar esta amenaza y que dificultan su detección e investigación.

### **3.5. La Guardia Civil y la lucha contra el terrorismo**

El vector de la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en este ámbito tuvo su presencia en el Seminario a través de la conferencia «La Guardia Civil y su lucha contra el terrorismo», pronunciada por el general jefe de la Jefatura de Información de la Guardia Civil.

En la misma se detalló cuál había sido la actuación de esta Institución en su lucha contra los diversos fenómenos terroristas sucedidos en España desde mediados del siglo XIX y hasta la fecha, entre otros, el de origen anarquista insurreccionalista, el del PCE-r-GRAPO y, en especial, el de la organización ETA, que durante 50 años trató de sembrar el terror en España mediante los asesinatos, las extorsiones, los atentados indiscriminados, los secuestros y la presión que el entorno de la organización ejercía sobre todos aquellos que no compartían sus postulados.

En esta intervención se puso de manifiesto el esfuerzo realizado por la Guardia Civil, no solo en el trabajo diario de miles de guardias civiles desarrollando diferentes funciones, sino también en las vidas de los miembros de la Institución y sus familiares que fueron asesinados en la lucha contra esta lacra.

Igualmente, se abordó la eficacia policial que, junto con la judicial, constituye uno de los tres pilares que han posibilitado la derrota de ETA por parte del Estado de Derecho. El pilar conformado por la eficacia policial y la judicial, unido a la cooperación internacional institucional de terceros países en distintos

planos y el consenso político en el prisma nacional son los que han hecho posible que el Estado de Derecho haya vencido al terrorismo.

La actuación policial durante años ha permitido que, en este caso, la Guardia Civil haya forjado una serie de capacidades en muy diversas áreas de actividad que han coadyuvado a la victoria sobre la organización criminal ETA.

Aún a sabiendas de las diferencias existentes en cuanto a medios, procedimientos y estructura entre los terrorismos internos e internacional, las capacidades adquiridas en la investigación del primero posicionan a la Guardia Civil en primera línea para hacer frente al terrorismo yihadista.

### 3.6. Las víctimas del terrorismo

La mesa redonda sobre las víctimas del terrorismo puso el colofón a este I Seminario sobre lucha contra el terrorismo.

Dentro del marco general de la resistencia de una sociedad contra cualquier fenómeno terrorista, las víctimas ocupan uno de los papeles protagonistas por muchas razones, entre otras por haber sido el objeto directo de la actividad del grupo criminal, tal y como dijo S.M. el Rey Felipe VI en el IV Congreso Internacional de Víctimas del Terrorismo, celebrado el 22 de enero de 2008 en Madrid, «nada ni nadie puede compensar a las numerosas víctimas de la lacra terrorista por la irreparable pérdida de sus vidas, por el sufrimiento que genera sus heridas o por la dolorosa huella que dejan sus cicatrices».

Como ponentes participaron José Francisco Mateu Istúriz, abogado del Estado, miembro de diferentes empresas del sector privado y víctima del terrorismo por partida doble, tras haber sido asesinados por la organización terrorista ETA su padre, José Francisco Mateu Cánoves, magistrado del Tribunal Supremo, y su hermano Ignacio, teniente de la Guardia Civil; y Cristina Cuesta Gorostidi, directora gerente de la Fundación Miguel Ángel Blanco; fundadora de la Asociación por la Paz en 1986, la primera asociación cívica contra el terrorismo en el País Vasco, cofundadora de la Coordinadora Gesto por la Paz en 1989, cofundadora del Foro Ermua en 1997, fundadora del Colectivo de Víctimas del terrorismo en el País Vasco (COVITE) en 1998, portavoz de la Iniciativa ciudadana BASTA YA, movimiento cívico por la movilización social contra el terrorismo, vicepresidenta de la Fundación Víctimas del terrorismo entre 2010 y 2012 y Patrona de la Fundación Gregorio Ordóñez; víctima del terrorismo tras haber sido asesinado su padre Enrique Cuesta Jiménez, delegado provincial de la Compañía Telefónica Nacional de España en Guipúzcoa por parte de los Comandos Autónomos Anticapitalistas.

En primer lugar se puso de manifiesto la importancia que tienen las víctimas del terrorismo en el marco de una estrategia global para hacer frente y derrotar a cualquier organización terrorista. El valor del papel del colectivo de víctimas se observa, entre otros, en el combate contra la legitimación y justificación de la organización criminal, contribuyendo a prevenir la radicalización.

Como receta para hacer frente al terrorismo se expuso la necesidad de actuar en el marco de una sociedad libre y comprometida con la democracia pero huyendo del *buenismo* y la comodidad. De hecho se mostró la falta de reconocimiento que se ha producido históricamente en España con las víctimas, la equidistancia con que se ha tratado a víctimas y verdugos, así como la victimización terciaria que se ha producido con el ensalzamiento de los verdugos, en ocasiones con la complicidad de algunas Instituciones. En contraposición con la citada complicidad, se subrayó el papel de la Guardia Civil en la defensa de la libertad democrática y el apoyo a las víctimas.

Asimismo, se expuso que las víctimas no pretenden vivir mirando hacia atrás, sino que quieren mirar adelante y seguir luchando pero sin perder la perspectiva de lo sucedido para no repetir los sucesos pasados. En este sentido, la experiencia acumulada en la lucha contra el terrorismo de ETA debe servir para hacer frente a otros fenómenos terroristas, de tal manera que, por ejemplo, la ayuda a las víctimas se produzca de manera inmediata, que no se deshumanice a las víctimas y que se eviten imágenes dolorosas, como las vividas en las décadas de los años 70 y 80 en el País Vasco en las que un niño de corta edad debía permanecer sentado, solo, a escasos metros de donde su padre, al que acompañaba, yacía muerto, sin que fuera asistido por nadie hasta la llegada de su madre.

### 3.7. Clausura

Como cierre de este I Seminario de lucha contra el terrorismo, intervino la directora del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, Fanny Castro-Rial Garrone, quien destacó la enorme actualidad que la temática abordada ocupaba en las sociedades de nuestro entorno. Finalmente, el evento fue clausurado por el Director General de la Guardia Civil, Arsenio Fernández de Mesa, que puso en valor el compromiso permanente de la Guardia Civil en la lucha contra esta lacra y el esfuerzo y trabajos pasados, presentes y futuros que se están desarrollando por parte de la Institución.



## 4. Recapitulación

Como conclusión del desarrollo del I Seminario sobre lucha contra el terrorismo «El Estado de Derecho frente al terrorismo. El papel de la Guardia Civil» debe ponerse en valor el gran número de reflexiones efectuadas por parte de los distintos ponentes que participaron en este acontecimiento, así como por los asistentes en los correspondientes turnos de preguntas, todas ellas de enorme valor y encaminadas a profundizar en el tratamiento del terrorismo.

Asimismo, se debe destacar que iniciativas de esta índole constituyen también un excelente marco en el que, desde diversos prismas, analizar el fenómeno terrorista; y en el que, además de poder obtener lecciones aprendidas de episodios pasados, se pueden abordar los nuevos fenómenos desde el conocimiento y el saber hacer que otorga la experiencia adquirida.

## 5. Bibliografía

Aznar, F. (2015). Aproximación al fenómeno del terrorismo. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid.

Marsella, A. (2004). Reflections on Internacional Terrorism: Issues, Concepts and Directions. In Moghadam, F. & Anthony, M. (Eds.), Understanding Terrorism. Washington: American Psychological Association.

Rapoport, D. (2004). The Four Waves of Terrorism. In Cronin and Ludes (Eds.). Los Angeles. Attacking Terrorism.

[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2015/DIEEEA14-2015\\_Terrorismo\\_FAFM.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA14-2015_Terrorismo_FAFM.pdf) Fecha de consulta 01.04.2016

<http://www.historiasiglo20.org/HM/7-5.htm> Fecha de consulta 01.04.2016

<http://www.mariodefina.com/glob/2015/6/18/las-cuatro-oleadas-terroristas-parte-i-> Fecha de consulta 01.04.2016

<http://www.muyhistoria.es/contemporanea/articulo/asi-crecio-el-terrorismo> Fecha de consulta 01.04.2016



# Análisis del terrorismo yihadista en Europa

**José María Blanco Navarro**

**Director del Centro de Análisis y Prospectiva**

## Resumen

En julio de 2015 se celebró el Curso de Verano de la Guardia Civil, junto al Instituto Universitario de Investigación en Seguridad Interior (IUI SI), y con la colaboración de la Universidad de La Rioja. Bajo el título de «Inteligencia y Seguridad: Análisis del fenómeno yihadista», un grupo de expertos analizó la situación actual en Europa. El presente artículo, del Director Académico de dicho curso, sintetiza, analiza y profundiza en dicho análisis, especialmente tras los atentados posteriores en Francia y Bélgica.

El autor presenta el marco histórico del terrorismo yihadista en Europa, para ofrecer una aproximación didáctica a la evaluación del riesgo existente en función a una serie de variables y facilitadores, y un análisis de las políticas europeas emprendidas.

**Palabras clave:** *yihadismo, terrorismo, Europa, políticas, riesgos*

## Abstract

In July 2015 the Guardia Civil's Summer Course (*Curso de Verano de la Guardia Civil*) was held in collaboration with the IUI SI (*Instituto Universitario de Investigación en Seguridad Interior*) and the University of La Rioja. Under the title "Intelligence and Security: Analysis of the jihadist phenomenon", a group of experts examined the current situation in Europe. This article, written by the Academic Director of said course, outlines, analyses and focuses on this topic, especially since the following attacks in France and Belgium.

The author presents the historical background of jihadist terrorism in Europe, in order to provide an educational approach to the evaluation of the existing risk according to a group of variables and enablers, as well as an analysis of the existing European policies.

**Keywords:** *jihadism, terrorism, Europe, policies, risks.*

## 1. Introducción y antecedentes históricos

El terrorismo yihadista es un fenómeno relativamente nuevo en Europa, especialmente en su dimensión global, aquella que lo ha convertido en una amenaza transnacional, capaz de actuar en cualquier lugar y en cualquier momento. Bajo este punto de vista global el primer atentado tiene lugar el 25 de julio de 1995 en París. El Grupo Islámico Armado (GIA), argelino, asesinó a ocho personas en el centro de París (Reinares, 2016). Pero en su dimensión internacional comienza a afectar a Francia desde 1982, con un atentado contra el tren París-Toulouse, que inició una campaña intensa durante ese año y el posterior, que puso el foco en objetivos israelíes, restaurantes de París, o el tren de alta velocidad de París a Marsella. Una nueva oleada de ataques se desencadenó en 1985, con acciones que fueron reivindicadas por el Comité de Solidaridad con los Prisioneros Políticos Árabes y de Oriente Próximo. Trenes, grandes almacenes y cafeterías centraron los ataques.

En 1992, un golpe militar en Argelia, antes de la segunda vuelta de las elecciones legislativas, privó de la victoria y del acceso al poder al Frente Islámico de Salvación (FIS). De sus filas surge el Ejército Armado de Salvación, precedente del GIA. La situación desembocó en un cruento enfrentamiento civil que aún a día de hoy permanece en el imaginario y la narrativa de sucesivas generaciones.

Peter Nesser (2014) ha realizado diversos análisis de incidentes en Europa desde el año 1994, concluyendo la existencia de tres etapas: entre 1994 y 1998, Europa como espacio para la yihad local; entre 1998 y 2004, Europa como espacio para la yihad global (estancia, aprovisionamiento y logística); desde 2004, Europa como objetivo de la yihad global. El autor ha analizado 74 incidentes hasta 2007 y 49 incidentes entre 2008 y 2013, señalando que en esta última fase se han producido complotos en Europa, no siempre vinculados con el fenómeno de combatientes retornados, en los que el grupo o la célula han tenido preponderancia absoluta sobre las acciones individuales y donde ha existido un papel clave de Al Qaeda Central más allá del de sus franquicias regionales y locales, muchas de ellas con una actividad global muy marginal.

El año 2004 supuso la plena manifestación directa de una Europa como objetivo del denominado yihadismo global, una traslación de los atentados del 11S a nuestro continente. En esos momentos la mayor amenaza para la seguridad venía representada por al-Qaeda, aunque su acción se fue debilitando a lo largo de la primera década del siglo XXI, a pesar de las actividades de coordinación de al-Qaeda Central, dirigida por un Bin Laden desaparecido en una enorme vivienda en Abbotabad, a 120 kilómetros de Islamabad, en el valle Orash de Pakistán, y de los intentos de recuperar su dimensión global a través de los complotos ideados desde Al Qaeda en la Península Arábiga, su franquicia en Yemen.

Mientras su líder, Osama Bin Laden, era abatido en mayo de 2011, la rama iraquí del grupo, que había disfrutado de momentos de enorme empuje y eco mediático años antes debido a la brutalidad de Abu Musab Al Zarqawi, hasta su muerte en junio de 2006, coincidía con el inicio de la eclosión de un nuevo grupo que ha llevado el terror a una nueva dimensión, el Dáesh. Al Qaeda en Irak pasó, en 2006, a denominarse Estado Islámico de Irak y, posteriormente, Estado Islámico en Irak y el Levante, para finalmente derivar en su autoproclamación como Estado Islámico.

La ruptura entre Al Qaeda y el actual autodenominado Estado Islámico se producía en el contexto de la guerra civil en Siria, que enfrentaba desde 2011 al Ejército de Bachar Al Assad contra diversos actores opositores, algunos de los cuales, como Jabhat Al Nusra y Dáesh, están afiliados al yihadismo más militante.

El posicionamiento de la dirección de Al Qaeda, en manos del egipcio Al Zawahiri, a favor de Al Nusra<sup>1</sup> como franquiciado en Siria llevó a la escisión de la rama iraquí de Al Qaeda, que derivó en la declaración de un Califato en Mosul en junio de 2014, por parte de su líder, Abu Bakr Al Baghdadi.

El conflicto sirio y las estrategias de los actores, convirtieron la región en un conflicto general que desde 2011 ha atraído a miles de combatientes extranjeros, especialmente procedentes del Magreb y de Europa. Se estima que entre 3 000 y 5 000 combatientes han salido de países europeos, según señalaba el director de EUROPOL.

Los atentados en enero y noviembre de 2015 en París se han convertido en la materialización real de la distopía de atentados como los de Bombay, y han supuesto la introducción del terrorismo suicida en Europa. Los posteriores atentados de 2016 en Bruselas (35 fallecidos tras la activación de explosivos en metro y aeropuerto el 22 de marzo), París (dos policías asesinados el 13 de junio en su domicilio), Niza (84 fallecidos tras ser arrollados por un camión el 14 de julio), Wurzburg (un refugiado afgano hiere a cuatro personas en un tren con un hacha y un cuchillo), Turquía (múltiples atentados), Saint-Étienne-du-Rouvray (un sacerdote degollado mientras oficiaba misa el 26 de julio), muestran la diversidad de objetivos y *modus operandi* empleados.

Los efectos de los atentados de París, especialmente, y los posteriores, se han hecho sentir en el conjunto de Europa. Además de los daños personales y

---

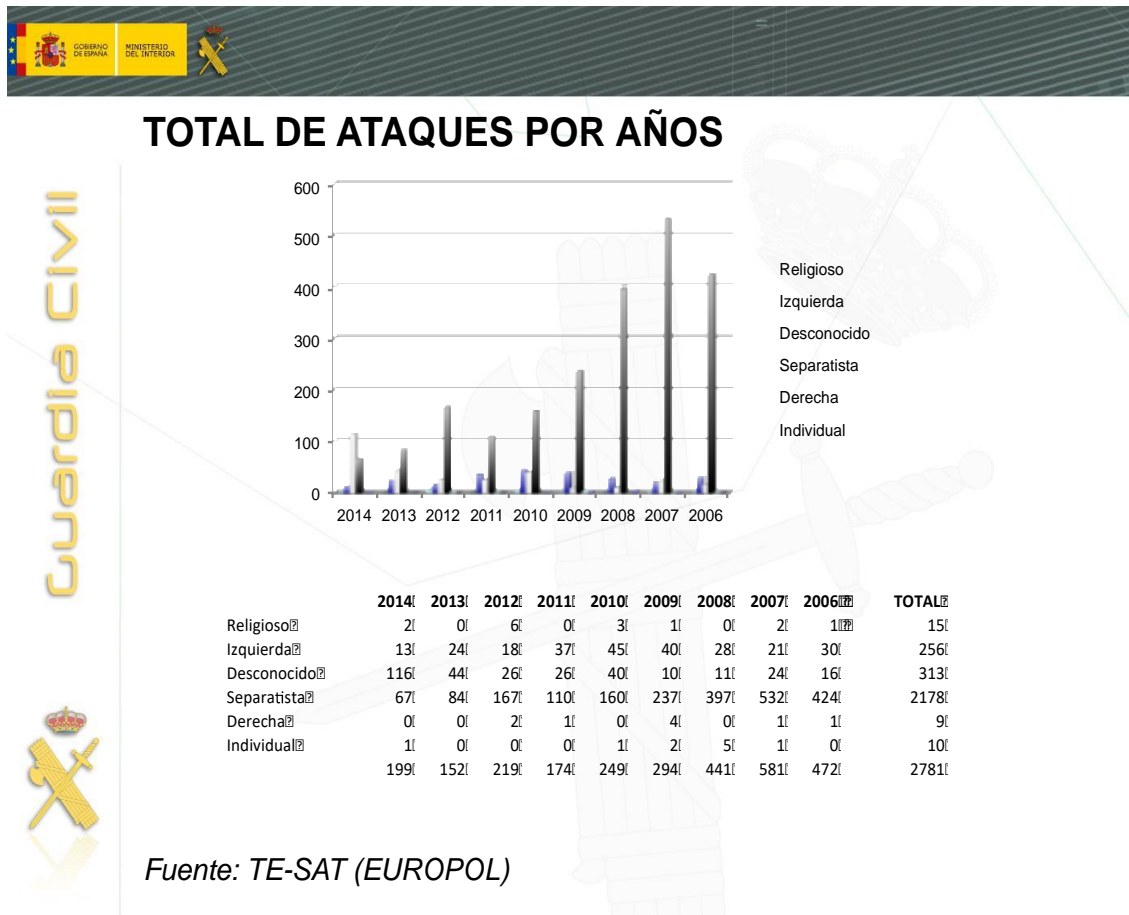
<sup>1</sup> El 28 de julio, Jabhat al-Nusra anunciaba su desvinculación de Al Qaeda, como su franquicia en Siria, y su nueva denominación Jabhat al-Sham. La medida responde a intereses estratégicos y no a diferencias con la dirección de Al Qaeda. Se trata de maximizar las oportunidades y reducir debilidades del grupo en el contexto sirio.

materiales, directos de los atentados, han incrementado el temor social, han contribuido a una polarización social (incremento de acciones de xenofobia e islamofobia, y también de antisemitismo con ataques a mezquitas, o impulso a acciones de grupos como PEGIDA y su expansión en Europa), han abierto el tramposo debate entre libertad y seguridad, han fraccionado a Occidente en su visión sobre los límites o no de la libertad de expresión (especialmente cuando esas expresiones ofenden a amplias comunidades), han generado las habituales críticas a fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia (debido al sesgo de las explicaciones retrospectivas basado en la sencillez de hacer análisis *a posteriori*), y han propiciado el inicio de los procesos de adaptación de nuevas medidas legislativas y policiales, incidiendo en la necesidad de no caer en una sobrerreacción a la amenaza.

### 1.1. Datos sobre terrorismo en Europa

Un breve análisis de los informes TE-SAT de EUROPOL, asumiendo las limitaciones derivadas de las lagunas y falta de homogeneidad de los datos, pone de manifiesto cómo ha sido el terrorismo en los últimos años en Europa, y en cómo tradicionalmente ha sido el terrorismo separatista el que ha centrado la actividad terrorista en nuestro continente.

En cuanto al número de ataques por años se percibe una importante reducción del terrorismo debido a la marginalidad actual del fenómeno separatista. Del total de ataques separatistas prácticamente la mitad tenían lugar en España.



A pesar de la reducción del número de ataques, el gráfico sobre el número de arrestados no sigue la misma tendencia que el de los ataques. Desde el máximo de detenciones producidas en 2007 se experimenta una reducción en años anteriores, pero no tan acentuada como en ataques, parcialmente explicable por la intensa actuación de determinados países contra el fenómeno yihadista, especialmente tras los atentados en Madrid de 2004 y de Londres en 2005.

Los propios datos del informe anual de EUROPOL ya ponen de manifiesto las dificultades y limitaciones existentes a nivel de datos estadísticos, con un elevadísimo porcentaje de acciones que son catalogadas como «desconocidas», puesto que no todos los países aportan la información precisa. Un hecho paradigmático que sirve de muestra de esa necesidad de avanzar en la recogida y grabación de datos que permitan mejorar el conocimiento sobre el fenómeno en Europa.

El terrorismo ha generado más de 1 800 víctimas en Europa desde 2001, incluyendo a Turquía y Rusia, con más de 6 500 heridos. Más del 80 % se han producido en los enfrentamientos entre autoridades rusas y grupos chechenos y por causa yihadistas. La mayor letalidad se produjo entre 2002 y 2005, con los ataques en Grozny, Beslan, Moscú, Madrid y Londres.



En 2015, según el último TE-SAT publicado, se produjeron 211 ataques terroristas en Europa, que causaron 151 muertos (148 en Francia, dos en Dinamarca y uno en Grecia), 360 heridos. 1 077 personas fueron arrestadas, de las cuales 424 lo fueron en Francia. En comparación con los datos del año anterior no se observa una gran variación en número de ataques sobre el año anterior, aunque sí en la letalidad de alguno y en el número de detenciones, que fueron 533 en 2013 y 774 en 2014<sup>2</sup>.

## 2. Análisis y evaluación del fenómeno yihadista en Europa

### 2.1. Europa en un entorno de *Yihadismo Global*

En primer lugar, y dado el carácter global del yihadismo actual, es preciso apuntar a cuestiones transnacionales que, sin duda, están afectando a Europa. La amenaza es más diversificada, tanto a nivel transnacional (Dáesh y Al Qaeda) como por el surgimiento de grupos locales autónomos o afiliados a organizaciones internacionales. Las acciones terroristas pueden ser planificadas por grandes

<sup>2</sup> <https://www.EUROPOL.europa.eu/content/211-terrorist-attacks-carried-out-eu-member-states-2015-new-EUROPOL-report-reveals>

grupos, por franquicias regionales, por grupos locales, por células o por terroristas individuales. A estas tipologías se han incorporado los combatientes extranjeros, que se pueden transformar en un riesgo adicional en el momento de su retorno a sus países de origen. En los últimos años han proliferado las redes de envío de combatientes, orientadas al adoctrinamiento, captación y reclutamiento y traslado a las zonas de conflicto. Otra figura adicional, derivada de esta situación, es la del combatiente «frustrado», que englobaría a aquellas personas que deseando viajar a Siria o Irak no han logrado el objetivo, pudiendo optar por la violencia en su país de residencia o en otros países de la Unión Europea, aprovechando la libertad de circulación existente.

La pluralidad de los focos de conflicto, principalmente debido al fracaso de los procesos revolucionarios árabes, es un factor primordial que alimenta fenómenos derivados como el crimen organizado, las migraciones, las crisis humanitarias, las insurgencias y el terrorismo. Algunos de ellos, como el caso de Libia, de especial afectación a España. La fragilidad de muchos Estados hace de los mismos candidatos para su desestabilización por parte de estos grupos, que buscan el control de amplias zonas geográficas, el establecimiento de campos de entrenamiento o su utilización como base logística y operativa. Los conflictos existentes plantean a la comunidad internacional la decisión de intervenir o no intervenir, pudiendo ser tan negativo hacerlo como no hacerlo, e igualmente llevan a la necesidad de determinar cómo realizar dicha intervención o cómo estabilizar los países afectados tras el conflicto, con objeto de evitar fracasos del pasado, siendo Irak o Libia claros ejemplos. Sin embargo, mientras tanto, esas intervenciones internacionales se incorporan a la narrativa yihadista, que las utiliza para justificar sus acciones debido a la ocupación extranjera e infiel de sus tierras, siendo uno de los principales potenciadores de su discurso. Los países que forman parte de las alianzas internacionales son objetivo prioritario, como han mostrado las acciones en Australia y Canadá a finales de 2014 y en Francia en 2015.

La participación en conflictos por parte de grupos terroristas también genera un cambio cualitativo en sus actividades presentes y futuras, al estar desarrollando capacidades tácticas, de mando y control, de operaciones de infantería, o de guerrilla urbana.

También a nivel global se ha producido una intensificación del enfrentamiento entre chiíes y suníes, manifestado en Siria (Hizbulá en apoyo del régimen de Al Assad), en Bahrein (gobierno de una minoría suní frente a una mayoría chií), en Yemen (con el avance de los hutíes apoyados por Irán y la reacción contraria de una alianza árabe liderada por Arabia Saudí), en Irak (donde parcialmente el sectarismo contra los sunís, por parte del anterior líder chií, Al Maliki, ha contribuido a la situación actual), o en el Líbano (donde existe una gran



polarización y un riesgo de desestabilización cuyo foco se centraría tanto en la frontera siria como en los campos de refugiados).

A su vez, incidiendo en el punto anterior, se ha producido una fragmentación ideológica del islamismo, con un mayor peso de las tendencias más radicales y con orientación violenta, en un marco global de crecimiento de los extremismos, de la radicalización, de los nacionalismos y de los populismos, así como de las acciones racistas y de xenofobia.

Creciente es la importancia de la actividad mediática, el uso de internet y redes sociales, de aplicaciones móviles y de nuevas tecnologías. Estas vías contribuyen a importantes objetivos (UNODC, 2012): información, comunicación, adoctrinamiento y la radicalización a través de la difusión de materiales (revistas y videos especialmente), captación, financiación, formación y entrenamiento, planificación de operaciones, ejecución de ataques (incluyendo el ciberespacio). Se constituye como un elemento importante, aunque no sea el único ni el principal, en fenómenos como el del terrorismo individual (los popularmente conocidos como “lobos solitarios”, denominación a erradicar puesto que conlleva algunas implicaciones de mitificación de su figura ampliando su impacto mediático), o el de los combatientes extranjeros.

Como un efecto de la globalización se asiste a una creciente cooperación entre grupos, que en el caso de África prácticamente crean una franja yihadista de costa a costa, comenzando por Al Shabaab en el este; Boko Haram en Nigeria, tratando de extender sus acciones a Chad, Níger y Camerún, especialmente tras la jura de lealtad al Estado Islámico y la adopción de la denominación de Estado Islámico en África Occidental); Al Qaeda en el Magreb Islámico y todas sus escisiones en Argelia, en el Sahel y en el norte de África. Mención especial merece el grupo Al Murabitún, liderado por Mokhtar Belmokhtar, tras la fusión entre MUYAO y «Los que firman con sangre». Desde diciembre de 2015 vuelve a ser una rama de Al Qaeda en el Magreb Islámico. A este grupo se atribuyen los ataques de los últimos meses en restaurantes, hoteles y zonas turísticas en Bamako, Burkina Faso y Costa de Marfil.

Alerta la posible creciente vinculación entre terrorismo y crimen organizado, como fórmula de financiación, acceso a armamento o externalización de secuestros. Los fenómenos de convergencia (Makarenko, 2004) son diversos: alianzas estratégicas, grupos criminales que usan tácticas terroristas, grupos terroristas que realizan acciones criminales, grupos terroristas que derivan en crimen organizado y organizaciones híbridas de ambos fenómenos.

El incremento del fenómeno del terrorismo doméstico (*«homegrown terrorism»*) es percibido tanto en Estados Unidos como en Europa y acreditado por

el incremento de detenidos de nacionalidad estadounidense o europea (segundas y terceras generaciones).

Como tendencias que afectan específicamente a Occidente, se han observado:

- Utilización de armas cortas o fusiles, susceptibles de causar elevado grado de terror a un menor coste de adquisición, en una tendencia que ya apuntaba el FBI hace años.
- Adaptación de los *modus operandi*, con una creciente importancia del efecto emulación («*copycat*»). Los degollamientos empezaron a generar alerta con los hechos de Reino Unido (asesinato con un machete de un militar) y la tentativa en Francia de mayo de 2013. Igualmente, atropellos como forma de ataque, habituales en acciones de palestinos contra Israel, especialmente desde finales del año 2014, se han trasladado a Canadá o Niza.
- Proliferación de objetivos blandos (*soft targets*), lugares con baja vigilancia y fácil capacidad de acceso o penetración.

Todos estos factores, y otros de carácter más local, suponen para Occidente un incremento importante de la amenaza terrorista y la necesidad de adaptar la actuación contraterrorista a la metamorfosis que ha sufrido la amenaza.

## 2.2. Análisis del fenómeno

Los últimos atentados en Bruselas (marzo de 2016) y París (enero y noviembre de 2015), así como en Copenhague (febrero de 2015), ampliados con el análisis de acciones anteriores, tales como los asesinatos de Mohammed Merah en marzo de 2012 (que acabó con la vida de tres niños, el padre de dos de ellos y tres paracaidistas en tres ataques sucesivos en Toulouse y Montauban) o el asesinato de cuatro personas en el Museo Judío de Bruselas en mayo de 2014, además la multitud de atentados en Europa en los últimos meses, frustrados o no, permiten destacar una serie de aspectos de interés.

Cobra importancia el fenómeno del terrorismo doméstico, con creciente participación de nacionales de los países objeto de ataque, como un efecto derivado de la existencia de segundas y terceras generaciones de musulmanes en Europa. En el caso de España la situación ha sido puesta de manifiesto por Reinares y García-Calvo (2015 y 2016). Gilles de Kerchove (2016), coordinador Antiterrorista

de la UE, ha señalado que asimilar terroristas a extranjeros es un error muy serio que no encaja con la realidad.

Por otra parte, los ataques de los últimos años, en un eje franco-belga, muestran la afectación a los países que aportan más combatientes extranjeros. Combatientes con formación en el uso de armas y explosivos, y entrenados para el desarrollo de operaciones exteriores y guerrilla urbana. Unas intenciones que según ha relatado el *New York Times* (2016) datan de antes de 2014, detallando el caso de Reda Hame, un informático detenido en agosto de 2015 en París, y que estaría bajo la dirección de Abdelhamid Abbaoud, quien en Siria le sugirió que participara, en principio de manera individual, en un hipotético atentado en un concierto abriendo fuego contra la multitud.

La Guardia Civil contribuyó en la investigación que llevó a su detención en París. Abdeljail Ait El Kaid viajó de Alicante a Siria en 2014 para unirse al Dáesh. Fue preparado en Siria por Abdelhamid Abaaoud, coordinador de los ataques de París, para atentar y enviado de vuelta a Europa con dicho objetivo junto a Hame. Pero El Kaid fue detenido en Varsovia tras el aviso de la Guardia Civil. Después de ser interrogado en España se obtuvo información sobre los planes de Hame, alertando a las autoridades galas sobre sus intenciones.

Abdelhamid Abaaoud confesaba a un familiar, en una grabación, que había traído a Europa a 90 combatientes. Verdadero o no, la suma de terroristas fallecidos y detenidos por este atentado y los de Bruselas en marzo de 2016 ya arroja una cifra elevada de individuos vinculados en esta «conexión» belga (Centro de Análisis y Prospectiva, 2016).

A todo ello hay que añadir el llamamiento, en enero de 2015, de Abu Mohamed Al Adnani a la realización de ataques individuales en Occidente (Toboso, 2016), una situación que puede ser propiciada tanto por las mayores dificultades actuales para acceder a zonas de conflicto como por el regreso de combatientes tras la pérdida de territorio y atracción del Dáesh. El papel de Al Adnani es clave (Centro de Análisis y Prospectiva, 2016), como miembro sénior de Dáesh, portavoz y posiblemente con una clara orientación a la planificación de operaciones exteriores, a cuyo servicio estaría Abaaoud. Esta rama de operaciones exteriores, conocida como *Amni*, podría contar con 1 500 miembros. Nicolas Moreau, arrestado en 2015, tras viajar desde Nantes a Siria en 2014, indicó en los interrogatorios que se facilitaba a cada miembro del grupo en el que fue entrenado hasta 50 000 euros para planificar un ataque. Posiblemente, el primero de los casos de un combatiente directamente enviado de regreso con indicaciones de atentar es el de Ibrahim Boudina, arrestado en Cannes en febrero de 2014 y que estaba en posesión de 950 gramos de explosivo TATP.

Adnani publicó un audio el 22 de mayo de 2016, en el que llamaba a perpetrar más atentados contra civiles en Europa y Estados Unidos con ocasión del Ramadán. Señala, de forma violenta y cargado de odio, rasgo habitual en sus comunicados, que «cualquier ataque, por pequeño que sea, en casa del enemigo, es mejor que uno grande en los territorios que controla». En enero de 2015, en otro audio, instaba a cometer actos individuales en Occidente. Previamente, el 22 de septiembre de 2014, en otra grabación, dejaba claras las intenciones: «Golpearemos en vuestras casas», especialmente en Francia, «machacad sus cabezas con una piedra, acuchilladles o atropelladles con vuestro vehículo». Adnani falleció en un ataque aéreo en Alepo el 30 de agosto de 2016.

Poco a poco se han ido conociendo las conexiones de Abbaoud con otros atentados, ejecutados o frustrados. Se han descrito conversaciones entre Abbaoud y Nemmouche, terrorista en el Museo Judío de Bruselas. También Abbaoud dirigió a Sid Ahmed Ghalam para atacar en una iglesia en Villejuif, en el sur de París, en abril de 2015, en una acción frustrada tras autodispararse en una pierna. Del mismo modo resultó frustrado el intento de atentado, mediante tiroteo indiscriminado, de Ayoub El Khazzani en el tren *Thalys* en agosto de ese mismo año. Abbaoud dirigía desde Atenas la célula desmantelada en Verviers, en enero de 2015, que pretendía atentar contra policías. En la operación policial dos presuntos terroristas fueron abatidos.

Reda Hame relató cómo su entrenamiento duró únicamente tres días, tras los cuales fue propuesto para volver a Europa, con un disco USB que contenía los programas *CCleaner* y *Truecrypt*. Desgraciadamente, la falta de profesionalidad en estos casos, que llevaron a su fracaso, no se repitió el 13 de noviembre en París ni en marzo de 2016 en Bruselas. Esto pone de manifiesto dos posibles niveles de acción: preparación de células para acciones más complejas y de individuos para la ejecución de acciones personales. El atentado de Niza sirve de ejemplo para demostrar que un menor grado de preparación no implica directamente menor letalidad o impacto mediático.

En cuanto a los objetivos se ha manifestado la intención de actuar contra los denominados objetivos blandos, aquellos que no gozan de elevada protección. Boubaker Hakim, comandante de Dáesh, señalaba en marzo de 2015, en la revista *Dar al-Islam*: «no busquéis objetivos específicos. Matad a cualquiera». EUROPOL (2016) indica cómo otro tipo de objetivos, de momento, no son una prioridad: los ciberataques no generan tanto impacto y los ataques infraestructuras críticas presentan una gran dificultad. La elección de objetivos busca la atención mediática, poniendo de manifiesto la aseveración del analista de RAND Corporation, Michael Brian Jenkins, realizada en 1975: «los terroristas quieren muchos espectadores, no muchos muertos». Quizás en el momento actual la

primera parte de esa frase exija muchísimo menos esfuerzo, debido a la capacidad de difundir imágenes y videos de forma continuada, que en muchas ocasiones son reproducidos directamente por medios internacionales, actuando, de forma no intencionada, como propagandistas del Dáesh. En los últimos atentados se han seleccionado símbolos de la libertad de expresión, como se ha mostrado en Francia (sede de *Charlie Hebdo*) y Copenhague (coloquio sobre libertad de expresión en un centro cultural), o de eventos con asistencia multitudinaria (actos deportivos o musicales o celebraciones colectivas), el simbolismo religioso (el sacerdote de Normandía), además de otros más clásicos, como los medios de transporte (aeropuerto y metro de Bruselas, tren *Thalys*). En una buena parte de los atentados cometidos aparecen rasgos de antisemitismo (Toulouse 2012, Bruselas 2014, París 2015, Copenhague 2015). En principio, los ataques tienen un bajo coste logístico, de planificación y ejecución. No siendo excesiva la necesidad hay que financiar viajes y adquisición de armas. EUROPOL señala que se desconoce bastante sobre la financiación, no existiendo aún evidencias del uso de bitcoin y criptodivisas.

En cuanto al *modus operandi*, se produce una confluencia de modelos y formas de acción, que combinan el efecto emulación con otro de innovación. De esta forma, los casos de Bruselas, de París o de Copenhague están relacionados con el fenómeno de los *foreign fighters*, de terrorismo individual, y del fenómeno doméstico. Ataques continuados (y en el caso de París simultáneos) que elevan el impacto mediático y el terror social, manteniendo focalizada la actualidad internacional durante días. Las armas utilizadas eran armas cortas y fusiles para el ataque, siendo el AK-47 el preferido, y desde los atentados de noviembre de 2015 el uso de explosivos (especialmente triperóxido de triacetona, TATP), con el recurso a la acción suicida, que introduce nuevos elementos en la amenaza y en la acción a tomar. Otro tipo de acciones resultan novedosas en Europa, pero son habituales en otros entornos, como en las acciones de palestinos en Israel: utilización de armas blancas y atropellos, que en los casos de Niza y la iglesia de Normandía se acompañan de una puesta en escena que contribuye a incrementar el terror de las sociedades.

También se consideraba que existía, en los últimos años, una tendencia hacia la creciente ejecución de acciones terroristas individuales, especialmente en 2014 (Toboso, 2016). A ello apuntaban anteriormente los atentados de Mehdi Nemouche en el museo judío en Bruselas o los de Mohammed Merah en Toulouse. La utilización del término «lobo solitario» generó un excesivo eco mediático, aunque en 2015 su uso ha sido más prudente y ponderado, como muy acertadamente señala Toboso. Los ataques de París y Bruselas han mostrado cómo la célula sigue siendo una fuente de riesgo y que su capacidad para desarrollar acciones sofisticadas es mayor. Pero a pesar de ello, como el citado analista destaca, las acciones de terrorismo individual han sido más numerosas y más letales en 2015, tal y como

recopila en informe publicado en GESI. De hecho, el año 2015 comenzó elevando el grado de terror europeo con los atentados de los hermanos Chérif y Said Kouachi contra la redacción de *Charlie Hebdo* (la acción de hermanos entraría también en la conceptualización de actor individual, como considera Cohen, 2014. La participación de hermanos es un hecho recurrente, como en breve lo será la acción conjunta de padres e hijos), y de Amedy Coulibaly contra objetivos policiales y contra cuatro rehenes judíos de un supermercado *kósher*.

Siendo imposible, e inadecuado si así se hace, establecer un patrón común a los últimos ataques (debido a su escaso número), sí existe una serie de elementos que se han repetido en algunos de los últimos atentados perpetrados (Toulouse, Bruselas, Copenhague, París):

- Una aparente integración en las sociedades europeas (es el caso de uno de los asesinos de París, que recuerda a los hermanos autores del atentado de Boston, que habían mostrado intereses por la música o el deporte).
- Un entorno de problemas familiares y baja capacitación laboral.
- La existencia de suburbios y zonas que reflejan claramente una segmentación social y un problema de «guetos» urbanos en ciudades europeas.
- La aparición en la vida de los terroristas de un adoctrinador «físico» y el avance en un proceso de radicalización grupal.
- La estancia en prisiones europeas, factor que acentúa y acelera el proceso.
- El desplazamiento a una zona de conflicto.
- El desenlace en acciones violentas.
- Una huida hacia delante, prolongando la acción varios días y acabando con más acciones, con secuestro de rehenes y con el abatimiento del terrorista.

Señalando la importancia del fenómeno de combatientes y la capacidad para facilitar y potenciar el terrorismo en Europa desde la situación de Siria e Irak, un adecuado análisis debe alejarse de dicho foco y ampliar la visión, no siendo ajeno a las circunstancias que se producen en nuestras sociedades europeas, en suburbios de grandes ciudades, y en cómo modelos como la multiculturalidad o el laicismo

están en el centro del debate. De esta forma, EUROPOL considera que no todos los complots tienen que ser necesariamente coordinados desde Siria.

En los aspectos sociodemográficos hay que resaltar la existencia de marginación y exclusión social y la generación de guetos urbanos. No pudiendo hablar de causas, sí que determinadas circunstancias pueden actuar como facilitadores. Blanco y Cohen (2015) señalan la existencia de «entornos urbanos frágiles». En este sentido podríamos pensar en barrios como El Príncipe Alfonso, en Ceuta, de barrios del distrito de Molenbeek, en Bruselas, o de algunos *banlieux* en los suburbios de París, aunque asumiendo que las condiciones de cada uno de ellos no son absolutamente coincidentes. Para ello se utilizan los conceptos de Estado fallido (Call, 2010), de Estado frágil (OCDE) y de narcociudades (Sullivan, 2014).

Por «entornos urbanos frágiles», Cohen y Blanco entienden barrios o zonas de municipios caracterizados por la confluencia de varias de las siguientes variables: un elevado nivel de desigualdad, tasas elevadas de desempleo (especialmente juvenil), elevado porcentaje de fracaso escolar, situación extrema de pobreza o privación, tasas elevadas de delincuencia, dificultades para el acceso a servicios públicos (suministros básicos como luz o agua, sanidad, educación, o provisión de seguridad) o urbanismo desordenado que aísla una zona, entre otros.

El futuro de estos entornos y su desarrollo no es una cuestión policial, es social y de responsabilidad municipal. Una tarea a realizar de forma conjunta entre sector educativo, planificadores urbanos para reorientar la construcción ilegal, servicios sociales, asociaciones de vecinos, comunidades musulmanas o líderes religiosos.

Es fundamental, en todo caso, evitar la injusta estigmatización de la población residente, que únicamente podría generar el efecto de polarizar los sentimientos y aumentar la percepción de agravio. La mayoría de los ciudadanos que viven en esos lugares asumen todos los derechos y obligaciones exigibles como parte de una ciudadanía. Ni son yihadistas ni siquiera tienen intención de viajar a Siria. Ello no es óbice para señalar que se dan las condiciones para una radicalización violenta de los más jóvenes. Empleo, infraestructuras, servicios sociales y desarrollo son las vías de acción. El profesor Luis de la Corte (2007), en un antiguo informe para el Real Instituto Elcano, pero de actualidad y vigente en muchas de sus apreciaciones, sugería una serie de medidas, entre las que aquellas de carácter local y contenido socio-político adquieren especial significancia. También De la Corte (2015), en un análisis sobre Ceuta y Melilla, establece un marco conceptual de indicadores para el análisis de estas situaciones.



Por otra parte, el análisis de la situación debe incidir en que es un fenómeno muy complejo, que surge en ciudades europeas, con ciudadanos nacionales, y que precisa interpretaciones que eviten simplificaciones excesivas. Oliver Roy, experto francés, Ángel Rabasa y Cheryl Benard, en el recientemente publicado libro *Eurojihad*, o incluso el especial de febrero de 2015 de *Le Monde Diplomatique*, inciden en algunas cuestiones a destacar pero a tomar con absoluta cautela, puesto que no todos los casos individuales constan de los mismos elementos. Algunas de las cuestiones que se apuntan son:

- Jóvenes de segundas y terceras generaciones en una especie de limbo entre la tradición de sus padres y la modernidad de las sociedades en las que viven.
- Desafección, nihilismo existencial.
- Incorporación de valores occidentales: el poder y culto a la imagen, la cultura de violencia o la posibilidad de la fama sin talento ni esfuerzo.
- El deseo de trascender, espíritu mesiánico.
- La invocación a una «comunidad musulmana», que no existe en cuanto a colectivo homogéneo, como forma de ser parte de algo superior.
- El riesgo de los guetos urbanos.

Magnus Ranstorp, como señala un análisis de la *Radicalisation Awareness Network* (2016), ha conceptualizado el extremismo violento como un caleidoscopio de factores, con infinitas combinaciones individuales de factores: individuales socio-psicológicos, sociales, políticos, ideológicos y religiosos, culturales y de identidad, traumáticos, grupales o mediáticos y de otros elementos de radicalización.

Olivier Roy (2015), señalando la inexistencia de bases de datos abiertas sobre perfiles de militantes yihadistas que limitan el análisis cuantitativo, destaca la disponibilidad de historias individuales que describen los diferentes procesos de radicalización, accesibles en fuentes abiertas. Roy apunta a la existencia de patrones comunes o a su inexistencia: no existen marcos psicológicos o psiquiátricos comunes, no existe un bagaje sociológico (presencia de individuos no integrados, pero otros con estudios y empleos, así como conversos de clase media o baja pero también con empleos), ni una dimensión teológica (los conocimientos religiosos sobre el Islam son mínimos, aunque la mística religiosa juega un gran papel emocional). Tampoco existe en muchos de los casos un historial previo de militancia política o religiosa, sino que se produce un salto súbito a la violencia.



En muchas de las biografías aparece una vinculación con la pequeña criminalidad. Otros elementos comunes son un sentimiento de frustración. También un proceso rápido de conversión y regreso a una religión en la que no han crecido, viviendo previamente en una cultura de jóvenes occidentales que poco tiene que ver con el Islam. Por otra parte, se trata de un movimiento que afecta básicamente a la juventud, que les lleva incluso a romper lazos familiares. Y finalmente, las sensaciones de agravio y de injusticia, y la fascinación hacia la narrativa yihadista y una sensación de heroísmo en su misión, enmarcada en la modernidad del poder de la imagen y el culto a la violencia. Este planteamiento lleva a Roy a señalar que la única solución es romper la imagen de éxito que el Dáesh transmite a los jóvenes, generar una narrativa alternativa que elimine las connotaciones épicas y heroicas de su acción, mostrando que es un grupo que puede ser vencido y que sus acciones son cobardes.

Algunas cuestiones adicionales destacan: los procesos de radicalización exprés y el fenómeno de los conversos, que requieren profundizar en la investigación sociológica y psicológica para tratar de comprender las causas de esta situación.

EUROPOL, en un informe publicado en enero de 2016, en el que destacaba una dirección de Dáesh con células domésticas o locales para atacar en Europa, especialmente en Francia y en Bélgica, apunta que los actuales procesos de reclutamiento son muy breves y que afectan más fácilmente a jóvenes. También destaca cómo el 20 % de los posibles combatientes que acuden a zonas de conflicto podrían tener diagnósticos de enfermedad mental, anteriores a su deseo de viajar, y que un 80 % de los mismos tendrían antecedentes penales. También afecta en mayor medida a personas con una tendencia hacia la violencia.

### 2.3. Evaluación del riesgo

El riesgo de terrorismo en Europa es alto. Así lo señala EUROPOL en el citado informe de enero, donde ya señalaba que habría que esperar más ataques en Europa, como el sucedido posteriormente en Bruselas en el mes de marzo. También indican la existencia de dicho riesgo los niveles de alerta que establecen y hacen públicos algunas naciones europeas, como sucede en España.

Es claro que Europa se ha convertido en un objetivo directo del Dáesh, disponiendo de individuos y células en el viejo continente, con la intención de llevar a cabo atentados.

Altos mandos de inteligencia internacional han puesto de manifiesto esta amenaza, como J. R. Clapper, el director de Inteligencia Nacional de Estados

Unidos, que señalaba la existencia de células en Reino Unido, Alemania e Italia; Manuel Valls, que ha llegado a advertir de un ataque con armas químicas; o Patrick Calvar, jefe de los servicios de inteligencia franceses, que destaca la posibilidad de atentados con bombas en lugares con gran afluencia de público. A pesar de ello, estos mensajes alertan sobre potencialidades, muchas de ellas existentes hace años y previas al nacimiento del Dáesh.

El acaecimiento de un suceso de impacto reciente, como los atentados señalados, hace estimar, en un sesgo cognitivo, que se incrementa el riesgo de más ataques. Jenkins, Willis y Han (2016) han mostrado, en un estudio sobre ataques entre 1970 y 2013 en Europa y Estados Unidos, que este riesgo no se incrementa tras un gran atentado. Sí destacan cómo hasta 2002 los ataques tenían lugar en oleadas, pero desde entonces estadísticamente tienen un carácter más aleatorio. El miedo es exacerbado por dos motivos: la acción mediática de grupos como Dáesh y las reacciones gubernamentales y sociales ante los ataques, que en ocasiones contribuyen indirectamente a aumentar el terror (presencia militar en las calles, información continua, estados de urgencia, desarrollo de multitud de operaciones policiales, adaptación de nuevas medidas). Más información sobre terrorismo hace pensar en un mayor riesgo de terrorismo.

Podemos evaluar el riesgo a través de la conjunción de objetivos, intención y capacidad:

- *Objetivos:* existen objetivos declarados públicamente, haciendo mención publicaciones yihadistas a ciudades concretas europeas. Como se ha mostrado en los últimos atentados, las zonas públicas están en el punto de mira. No es tan habitual que se señalen objetivos tan concretos como sucedía con el caso de *Charlie Hebdo*.
- *Intención:* la intención es la confluencia entre el deseo de atentar y las expectativas que ello genera. Las acciones previas, las operaciones policiales desarrolladas y la propaganda de estos grupos muestran la existencia de deseo. Las expectativas generadas vienen marcadas por la vieja frase de Jenkins de 1975 (espectadores y muertos) pero, especialmente, en la generación de terror.
- *Capacidad:* la capacidad se determina por la disponibilidad de conocimientos y de recursos para llevar a cabo un atentado. Las capacidades están presentes, el acceso a información es sencillo y los recursos (fundamentalmente económicos para adquirir armas y preparar la logística necesaria: alquiler de viviendas, vehículos) son disponibles. En todo caso, llevar a cabo un atentado sofisticado, tratando de emular lo sucedido en París, incrementa el coste de los recursos

necesarios, involucra a un grupo más numeroso y, por tanto, hace más complejo su desarrollo y más factible su desarticulación.

Para evaluar la amenaza actual es aplicable el modelo establecido por Fernando Reinares (2011), que ayuda a reflexionar sobre las diferencias existentes entre países europeos. Todo ello sin perder de vista que al tratarse de hechos de azar («*random events*»), cualquier tipo de generalización o patrón no puede ser aplicable. Al final, en definitiva, se trataría de la confluencia de deseos (expectativas) y capacidades (conocimientos y recursos) de un grupo o un actor individual para actuar en un punto determinado de cualquier país de Europa, en un momento dado.





FACTORES PARA EVALUAR AMENAZA EUROPA	
	ANTECEDENTES HISTÓRICOS (Colonialismo, Al Andalus, Argelia...)
	DISTANCIA A FOCOS DE AMENAZA (Pakistán, Balcanes, Magreb...)
	FACTORES SOCIODEMOGRÁFICOS (población, integración...)
	ECONOMÍA NACIONAL Y PRESENCIA GLOBAL Y EXTERIOR
	POLÍTICA EXTERIOR (Participación en conflictos)
	CELEBRACIÓN DE ELECCIONES
	LUCHA CONTRA EL YIHADISMO EN EL PAÍS
	OTROS: CARICATURAS, VELOS Y BURKA, AGRAVIOS
	<b>La amenaza no es exactamente igual en todos los países</b>

TABLA elaborada con análisis de Fernando Reinares. Real Instituto Elcano

En base a este precedente, se propone, a efectos didácticos, el siguiente modelo para poder evaluar la amenaza existente en cada país, diferenciando entre unos factores estructurales y otros coyunturales:

Factores	Descripción
<b>Estructurales</b>	<p><i>Historia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rememoración de momentos históricos de dominación del pasado</li> <li>- Experiencias previas con terrorismo en cada país y modelos antiterroristas</li> </ul>
	<p><i>Geografía</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proximidad a puntos de conflicto</li> <li>- Fronteras</li> </ul>
	<p><i>Socio-demográficos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunidades y minorías</li> <li>- Multiculturalismo e integración</li> <li>- Entornos urbanos frágiles</li> </ul>
<b>Circunstanciales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amenazas y menciones en la propaganda yihadista</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensidad de la lucha antiterrorista en cada país</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El papel de cada país en la esfera internacional</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El nivel de aceptación de las comunidades musulmanas y de polarización política y social</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El número de combatientes desplazados y retornados de zonas de conflicto</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepción de agravios específicos: velos, caricaturas, políticas sobre mezquitas, etc.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuestiones de oportunidad: proximidad de elecciones, efemérides y aniversarios, celebraciones religiosas, grandes espectáculos culturales o deportivos, o eventos internacionales.</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia*

Desde este punto de vista es posible, comparar, a título de ejemplo, factores que determinan la amenaza en Francia y en España (2015), y las causas de una mayor graduación en el primero de los casos:

<b>Factores</b>	<b>España</b>	<b>Francia</b>
<b>Históricos</b>	- Al Andalus - Ciudades de Ceuta y Melilla	- Pasado colonial - Historia de Argelia
<b>Geográficos</b>	- Proximidad al norte de África	- Distancia a zonas de conflicto.
<b>Demográficos</b>		
<i>Población musulmana</i>	185 809	4 710 000
<i>Nº de desplazados a zonas de conflicto</i>	139	1 400
<i>Retornados de zonas de conflicto</i>	25	300
<i>Personas bajo vigilancia especial</i>	300	10 000
<b>Participación en misiones internacionales</b>	Nivel bajo	Nivel alto, especialmente en Siria y Sahel
<b>Grado de amenaza en la propaganda yihadista</b>	Alto	Muy alto
<b>Intensidad de la lucha antiterrorista</b>	Intensa	Extremadamente intensa
<b>Otras circunstancias (caricaturas, percepción de agravios, etc.)</b>	Nivel medio	Nivel alto: Charlie Hebdo, debates sobre laicismo y multiculturalismo

*Fuente: elaboración propia con fuentes abiertas (2015)*

### 3. La lucha contra el yihadismo en Europa

Los últimos atentados en Europa han generado múltiples efectos. Además de los daños personales y materiales, directos de los atentados, han incrementado el temor social, han contribuido a una polarización social (incremento de acciones de xenofobia e islamofobia y también de antisemitismo, con ataques a mezquitas, o impulso a acciones de grupos como PEGIDA y su expansión en Europa), han abierto el tramposo debate entre libertad y seguridad, han fraccionado a Occidente en su visión sobre los límites o no de la libertad de expresión (especialmente cuando esas expresiones ofenden a amplias comunidades), han generado las habituales críticas a fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia (debido al sesgo de las explicaciones retrospectivas basado en la sencillez de hacer análisis a posteriori) y han propiciado el inicio de los procesos de adaptación de nuevas medidas legislativas y policiales, incidiendo en la necesidad de no caer en una sobrerreacción a la amenaza.

Especialmente relevante es la generación de terror entre la población, efecto sobre el que existe una clara ausencia de medidas para contrarrestarlo. La cuestión no es baladí, siendo el terror el objetivo del terrorismo.

#### 3.1. Modelos unilaterales de lucha contra el terrorismo

Durante muchos años la lucha contra el terrorismo, a pesar de la configuración de un mercado común europeo, se ha desarrollado de forma unilateral, desde el propio país afectado y con limitada colaboración de sus vecinos (Bossong, 2013). La ausencia de una definición común de terrorismo, de una percepción del mismo como una amenaza global y la complejidad institucional de la Unión Europea explican los débiles esfuerzos conjuntos para enfrentar el terrorismo.

Sin embargo el fenómeno terrorista se manifestaba duramente en varios países europeos, siendo preponderante el de carácter independentista, aunque desde los años 90 algunos países comienzan a sufrir el de corte yihadista. Esto llevó a que varios países fueran desarrollando sus propios modelos de lucha contra el terrorismo.

Franck Foley (2014), en *Countering Terrorism in Britain and France*, elabora un modelo para entender los factores que afectan a la determinación de las políticas antiterroristas de un estado. Complementa teorías anteriores que únicamente explicaban el fenómeno de forma parcial, o comparando países muy diferentes o bien sometidos a distinto grado de amenaza. En este sentido, aporta una base metodológica para poder realizar análisis de las políticas antiterroristas

y análisis comparados. La amplitud del estudio, desde 1995 hasta 2011, le dota de rigurosidad, a cuyos efectos se basa en multitud de datos y acceso a fuentes primarias de información.

Se pregunta Foley cómo países similares han respondido de forma tan diferente ante la amenaza terrorista, llegando a la conclusión que este hecho diferencial se debe a factores históricos e institucionales.

Francia se siente amenazada desde los años 90, adoptando desde entonces una acción intensa contra el yihadismo. La situación de Argelia y la acción del GIA, que entre 1995 y 1996 asesinó a 14 personas en Francia e hirió a más de 230, ha sido un factor claramente condicionante. Reino Unido no ha sentido esa amenaza, siendo más tolerante hacia diversos fenómenos, lo que generó posibilidades para la expansión y financiación de redes. Esta diferencia de intensidad se muestra en el número histórico de detenciones en cada país.

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ambos modelos comenzaron a converger, alcanzando otro punto de inflexión tras los atentados de julio de 2005 en Londres, que costaron la vida a 52 personas y heridas de diversa consideración a 700. Aun así se mantienen importantes diferencias, que Foley explica en tres niveles diferentes:

- *Nivel social:* la sociedad francesa muestra un alto grado de consenso sobre el equilibrio entre seguridad y libertad, poniendo a la primera por encima de todo. En Reino Unido el debate es bastante mayor. Esta situación ha permitido a las autoridades francesas adoptar políticas más duras contra el terrorismo que en Reino Unido.
- *Nivel estatal:* en el orden judicial, Reino Unido ha usado juzgados ordinarios, mientras introducía normas que permitían ejercer un control sobre sospechosos sin llevarles a juicio. Francia opta por tribunales especiales y procedimientos excepcionales, con magistrados que dirigen las investigaciones policiales.

La dirección de la investigación por magistrados en Francia es un enorme factor diferencial, trabajando directamente con servicios de inteligencia y fuerzas policiales. En Reino Unido la independencia judicial es un valor fundamental del sistema. Los efectos de cada modelo son, para el autor, evidentes: en Francia puede ser más fácil llegar a una sentencia condenatoria, mientras que en Reino Unido prima la defensa de todas las garantías ciudadanas.

- *Nivel agencias:* una mayor integración entre servicios de inteligencia y policiales, en Reino Unido, y una mayor separación en Francia. Por el

contrario, la acción conjunta entre actores judiciales y policiales es propia de Francia. El modelo francés, basado en rutinas más informales para la coordinación entre organismos, genera competencia entre organismos y unos procesos de cambio desde abajo hacia arriba. En el modelo británico, con rutinas más formales, se posibilitan procesos de cambio desde arriba hacia abajo.

En la acción operativa, Foley distingue entre operaciones indiscriminadas o selectivas, además de señalar tres niveles de acción: tolerante, restringido o invasivo. Quizás sea excesivo denominar a un modelo como invasivo, aunque las últimas tendencias legislativas tras el fenómeno de los combatientes extranjeros o atentados en París puedan generar y alimentar ese gran debate. Para el autor Reino Unido ha pasado de un sistema tolerante hacia uno invasivo, el modelo francés desde hace décadas. Esto puede tener efectos negativos, como la desconfianza de las comunidades musulmanas hacia los gobiernos de los países en que residen o del que son nacionales, contribuyendo a incrementar el desapego entre musulmanes (mucho de ellos nacionales) y el Estado, especialmente en suburbios de ciudades (*banlieux*), pudiendo contribuir a nuevos procesos de radicalización.

Cohen y Blanco (2015) amplían ese planteamiento, incluyendo las previas aportaciones de otros autores, que también referencia Foley en su obra, además de alguna consideración propia. En su opinión, la naturaleza de la política antiterrorista de una nación depende de las circunstancias que se señalan en la siguiente tabla:

Factor	Fuente	Ejemplo
<b>Prioridad que se pretende afrontar (en tiempo y lugar)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Horgan y Taylor, 2011</li> <li>- Sedgwick, 2010</li> <li>- Schmid, 2013</li> <li>- Proyecto UE Home Security Transversal Bridges, 2014</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudio de grupos, de individuos, de los agravios que manifiestan, de su organización, estructura, presencia, etc., como única forma de conocer su capacidad, objetivos y posibilidades de actuación. Ejemplos: Estados y Al Qaeda, “lobos solitarios”, Europa y “foreign fighters”</li> </ul>
<b>Naturaleza de la amenaza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Shapiro y Byman, 2006</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- USA en el exterior</li> <li>- Estudios exhaustivos que se vienen haciendo sobre</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Graaf and Kessels, 2011</li> <li>- Spaaij, 2012</li> <li>- Nesser, 2006</li> <li>- Lia, 2005</li> <li>- Cohen, 2014</li> </ul>	diferentes dimensiones de los actores terroristas, grupales o individuales, ponen de manifiesto que no existe un único camino, ni un único perfil que conduzca a la actividad terrorista.
<b>Intensidad de la amenaza (real vs. percibida)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autores que modifican/amplían la teoría realista</li> <li>- Cohen y Blanco, 2015</li> </ul>	- La UE en la actualidad
<b>Impacto de los hechos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Roy, 2008</li> <li>- Lia, 2005</li> <li>- Cohen y Blanco, 2014</li> </ul>	- Efectos económicos, sociales, psicológicos, políticos, tecnológicos, medioambientales, culturales, etc.
<b>La capacidad del Estado</b>	- Shapiro y Byman, 2006	- El poder militar de USA
<b>Factores culturales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rees y Aldrich, 2005</li> <li>- Katzenstein, 2003</li> </ul>	- Valores y liderazgo percibidos por US / modelos regulatorios Europa
<b>Instituciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crenshaw, 2001</li> <li>- Capoccia, 2010</li> <li>- Foley, 2014</li> </ul>	- Las difusas estructuras en USA y Alemania constriñen el desarrollo de políticas / la configuración de cuerpos policiales y servicios de inteligencia y sus relaciones

<b>Objetivos de la acción terrorista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Filiu, 2015</li> <li>- Carnegie, 2015</li> <li>- Lia, 2005</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué es lo que realmente se trata de prevenir / combatir?</li> <li>- Límites difusos entre crimen organizado, insurgencias, terrorismo y actuaciones de los estados no permiten identificar los verdaderos impactos de los ataques y actividades terroristas</li> </ul>
<b>Experiencias previas en materia de terrorismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Multitud de autores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Experiencias en los años 90 de Francia y conflicto Argelia</li> </ul>
<b>Histórico-geográfico-demográfico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Multitud de autores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fronteras, enclaves externos, eventos y conflictos históricos</li> </ul>
<b>Nivel social: Normas internas sobre seguridad y libertad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foley, 2014</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Francia la seguridad por encima de todo, en Reino Unido los derechos y libertades</li> </ul>
<b>Sistema legal del estado (Nivel estatal)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foley, 2014</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jurisdicción específica en temas de terrorismo en Francia, con dirección de las investigaciones por magistrados. Independencia judicial en Reino Unido.</li> </ul>

<b>Impacto de las acciones contra terroristas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baker-Beall, Heath-Kelly y Jarvis, 2015</li> <li>- Aly, 2015</li> <li>- Martin, 2015</li> <li>- Bjorgo, 2011</li> <li>- Cohen y Blanco, 2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se señalan y estigmatizan comunidades concretas</li> <li>- Alimenta los crímenes de odio</li> <li>- Disminuye de la cohesión social</li> <li>- Atenta contra el mundo de las ideas</li> <li>- Justifica el vigilantismo</li> <li>- Establece falsos vínculos entre algunas prácticas (religiosas, radicales, etc.) y el terrorismo</li> </ul>
<b>Otros (criterio de oportunidad, alarma social, gran atentado, política de partido, apoyo social...)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohen y Blanco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impacto de 11S, 11M, 7J, alianzas internacionales, intervenciones internacionales</li> </ul>

Siguiendo dicho patrón, el modelo español, a título de ejemplo, está condicionado por las siguientes circunstancias:

<b>Criterio</b>	<b>España</b>
<b>Aspectos históricos, geográficos y demográficos</b>	Hace referencia a cuestiones estructurales, especialmente históricas (reivindicación de Al Andalus) y geográficas (frontera con el Norte de África).
<b>Prioridad a afrontar</b>	La lucha contra el Dáesh y la radicalización violenta se configuran como prioridades en las políticas de seguridad y una de las grandes amenazas para la Seguridad Nacional.

<b>Naturaleza e intensidad de la amenaza</b>	La amenaza en España es manifiesta y se materializa en la existencia de intenciones de grupos e individuos. La intensidad de la misma varía a lo largo del tiempo.
<b>Impacto de hechos previos y experiencias previas contra el terrorismo</b>	Los atentados del 11 de marzo de 2004 supusieron un gran impacto, y un punto de inflexión. El impacto fue dramático en vidas humanas y en polarización política y social. La lucha contra la banda terrorista ETA ha supuesto una experiencia importante sobre la lucha contra el fenómeno a través de la utilización intensa de las herramientas del Estado de Derecho.
<b>La capacidad del Estado</b>	España muestra una alta capacidad interior en la lucha contra el terrorismo, no tanto a nivel internacional.
<b>Valores existentes</b>	Como país europeo, existen amplios sistemas de garantías para la protección de derechos y libertades de los ciudadanos. España podría responder a un modelo mixto entre el francés (la seguridad por encima de todo) y el británico (los derechos y libertades como prioridad).
<b>Instituciones</b>	La tendencia hacia una mayor coordinación de servicios de inteligencia y fuerzas de seguridad, de carácter internacional, también se ha producido en España.
<b>Otras circunstancias: caricaturas de Mahoma, velo, etc.</b>	Nivel bajo-medio de percepción de agravios en España.
<b>Sistema legal del Estado</b>	Hace mención al modelo judicial. En Francia las investigaciones son dirigidas por magistrados. En Reino Unido la separación de poderes e independencia judicial es un principio.
<b>Impacto de las acciones antiterroristas</b>	Las medidas previas y presentes que se adaptan van configurando el modelo antiterrorista a lo largo del tiempo, pudiendo generar impactos tanto positivos como negativos, en la misma dinámica que la mayoría de países más avanzados de Europa y de Estados

	Unidos (críticas a la estigmatización de comunidades, vigilantismo, limitaciones de derechos, o control de manifestaciones ideológicas y expresiones). En el caso español los sistemas de garantías y de control judicial son fuertes.
<b>Otros criterios coyunturales</b>	Hace referencia a los factores coyunturales ya señalados: criterios de oportunidad, alianzas internacionales, grado de alerta y alarma social, políticas de partido, apoyo social...

En base a estos planteamientos se puede concluir que España dispone de un sistema intensivo de lucha contra el terrorismo.

Todo ello supone, en definitiva, que las políticas de los países europeos están determinadas fundamentalmente por factores históricos, y no por la necesaria adaptación a una amenaza evolutiva, líquida y resiliente. La adaptación se realiza en el marco de esas estructuras históricas, lo que no deja de suponer una limitación para enfrentar el problema. Quizás esta conclusión, para nosotros la más importante, configura una de las principales líneas de investigación y reflexión pendientes. Se trata de obtener respuestas reactivas, dentro de marcos demasiado rígidos y marcados por las sociedades y las instituciones de cada país. Sin duda, esta percepción pone de manifiesto cómo tratamos de contrarrestar una amenaza de carácter difuso, resiliente, evolutiva, no sometida a rigideces ni burocracia, desde unos modelos burocráticos, lentos, rígidos.

También el análisis de Foley apunta a otra cuestión que precisa mayor grado de determinación: cómo cada uno de los factores que determina la política antiterrorista supone una ventaja o una limitación para la lucha contraterrorista y a qué coste.

### 3.2. Hacia una acción europea

Es con ocasión de los atentados de Al Qaeda en Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001, cuando los modelos individuales comienzan a converger (Foley, 2014), pero especialmente cuando se dan los primeros pasos para impulsar un marco común europeo.

Podríamos afirmar que el 11-S actúa como una alarma global, que pone de manifiesto un principio que nunca se debería haber dejado a un lado: un mercado

común, definido como un espacio de derechos y libertades de índole comercial y económica, precisa de una seguridad común. Es la seguridad quien garantiza el libre ejercicio de derechos y libertades. La materialización del terrorismo, a su vez, genera, además de la pérdida de vidas de seres humanos y la generalización del terror en las sociedades, graves consecuencias económicas, afectando a sectores, desplazando actividades económicas entre regiones y países, descapitalizando zonas concretas, provocando la movilización y la salida de talento humano o configurando las decisiones turísticas de los ciudadanos.

Es tras estos ataques en Estados Unidos cuando los líderes de la UE deciden que se debe desarrollar una respuesta común al terrorismo (EU 14/09/2001). A continuación se aprueba un Plan de la UE contra el Terrorismo (Consejo 17/10/2001), que consagra la lucha contra el terrorismo como un objetivo prioritario de la Unión.

Los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004 suponen un segundo punto de inflexión, poniendo de manifiesto una acción reactiva en la materia, ante la aún débil percepción de existencia de amenaza en nuestro continente por parte de muchos de los Estados miembros de la UE. El Plan de Acción fue revisado y ampliado (Consejo, 1/6/2004). Pero no es hasta después de los atentados de Londres, el 7 de julio de 2005, cuando se procede a establecer una Estrategia contra el Terrorismo (Consejo 22/11/2005). Igualmente se aprueba una estrategia contra la radicalización y el reclutamiento. Bossong (2013) señala cómo a nivel de política exterior estos atentados no se materializaron en clara definición de objetivos y líneas de acción.

Desde 2006 hasta 2012 hay una producción incesante de normativa que trata de cubrir diferentes áreas en relación con el terrorismo, destacando especialmente aquella en materia de blanqueo de capitales y financiación y otras medidas preventivas. La creación de un Servicio de Acción Exterior de la UE genera limitado impacto en la lucha antiterrorista (Bossong, 2013). En todo caso, existe consenso en una acción de la UE siempre compleja, reactiva, guiada por los sucesos y con visión a corto plazo.

En los últimos meses, la actividad de la Unión Europea ha sido incesante. Unas respuestas que comenzaron con la adopción de medidas contra los combatientes terroristas extranjeros. Tras los atentados terroristas perpetrados en París en enero de 2015, la Unión Europea decidió reforzar su respuesta y acelerar la aplicación de las medidas acordadas. El 12 de febrero, los dirigentes de la UE mantuvieron un debate sobre las perspectivas de futuro y acordaron una declaración para orientar la labor de la UE y de los Estados miembros durante los meses siguientes. Dicha declaración reclamaba medidas específicas, centradas en tres ámbitos de actuación: la seguridad de los ciudadanos, la prevención de la

radicalización y la cooperación internacional. Entre las medidas propuestas destacan:

- Aprobar un marco para la Directiva sobre el registro de nombres de los pasajeros.
- Usar plenamente el marco de Schengen existente, por ejemplo mediante controles sistemáticos de los ciudadanos de la UE en las fronteras exteriores.
- Mejorar el intercambio de información por medio de EUROPOL y Eurojust.
- Combatir el tráfico ilícito de armas de fuego y la financiación del terrorismo.
- Cooperar con el sector de Internet para eliminar los contenidos extremistas.
- Crear discursos alternativos eficaces para prevenir la radicalización.

En su reunión de marzo de 2015, los ministros abordaron la aplicación de las medidas convenidas en declaraciones anteriores. Se centraron en particular en:

- La aplicación reforzada del marco de Schengen: los ministros acordaron aplicar controles sistemáticos a tenor de la evaluación del riesgo, a más tardar en junio de 2015.
- Los contenidos de Internet que fomentan el extremismo violento o el terrorismo: pidieron a EUROPOL que creara una Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la UE para julio de 2015.
- El tráfico de armas de fuego: instaron a la Comisión y a EUROPOL a proponer formas de luchar contra el tráfico de armas de fuego y a intensificar el intercambio de información y la cooperación operativa.
- La Directiva sobre el registro de nombres de los pasajeros de la UE: los ministros acordaron colaborar activamente con el Parlamento Europeo con el fin de realizar progresos decisivos en los próximos meses.

En octubre de 2015, el Consejo adoptó asimismo unas Conclusiones sobre medidas de refuerzo de la lucha contra el tráfico de armas de fuego.

A raíz de los atentados de París del 13 de noviembre de 2015, los ministros de Justicia y Asuntos de Interior se reunieron el 20 de noviembre para abordar el modo de reforzar la respuesta de la UE al terrorismo. Adoptaron una serie de Conclusiones centradas en:

- Concluir la Directiva de la UE sobre el registro de nombres de los pasajeros antes de que termine el año.
- Luchar contra el tráfico de armas de fuego.
- Reforzar los controles en las fronteras exteriores de la UE.
- Combatir la financiación del terrorismo.
- Mejorar el intercambio de información y la cooperación judicial.
- En su reunión de diciembre, los ministros de Interior aprobaron el texto transaccional acordado con el Parlamento Europeo en torno a la Directiva propuesta sobre el registro de nombres de los pasajeros de la UE.

El 15 de diciembre de 2015, la Comisión Europea presentó un conjunto de propuestas para gestionar las fronteras exteriores de la UE y proteger la zona Schengen. El objetivo de dichas propuestas es mejorar la seguridad interior de la UE sin dejar de salvaguardar el principio de libre circulación de personas.

En febrero de 2016, el Consejo adoptó Conclusiones sobre el plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo. El Consejo espera que se hagan progresos en:

- Impedir el uso de moneda virtual para financiar el terrorismo.
- Mejorar el acceso a la información por parte de las unidades de información financiera.
- Medidas sobre las tarjetas de prepago.
- Medidas contra los movimientos ilícitos de dinero en efectivo.

Además, el Consejo pidió la creación de una plataforma de la UE que contenga información sobre aquellas personas y organizaciones relacionadas con actividades terroristas cuyos activos estén inmovilizados por los Estados miembros.

El informe del coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE, en nota dirigida al Consejo el 30 de noviembre de 2015, informaba sobre las medidas



adoptadas y aquellas que se consideren necesarias, abordando cuestiones como el registro de nombres de pasajeros, el intercambio de información, el control de las fronteras exteriores, las armas de fuego, la financiación del terrorismo, la seguridad de las redes y la información, la prevención de la radicalización y la cooperación internacional<sup>3</sup>.

En abril de 2015 se aprobó la Agenda Europea de Seguridad, que establece como una de las tres materias prioritarias para la acción inmediata el terrorismo y la radicalización, proponiendo la creación de un nuevo Centro Europeo Contra el Terrorismo (CECT) en el seno de EUROPOL.

El CECT ha sido creado de acuerdo con el actual modelo organizativo de EUROPOL, a modo de central de operaciones de información y coordinación recibida de las agencias de los Estados miembros. La intención es mejorar la capacidad de lucha contra el terrorismo mediante la cooperación y la confianza mutua entre las diferentes autoridades de la UE. Se centrará principalmente en la lucha contra los terroristas extranjeros, en la financiación del terrorismo, en su propaganda online, en el tráfico ilegal de armas y la cooperación internacional, con tal de aumentar la efectividad y prevención. El Centro es dirigido por el coronel de la Guardia Civil Manuel Navarrete Paniagua.

Finalmente, coincidiendo con el Día Europeo de las Víctimas del Terrorismo, el 11 de marzo de 2016, la UE ha aprobado el proyecto de Directiva que refuerza la prevención y lucha contra el terrorismo internacional. El principal objetivo de la Directiva es armonizar la criminalización de las siguientes conductas:

- Los viajes para propósitos terroristas, tanto dentro como fuera de la UE, para combatir el fenómeno de los combatientes extranjeros.
- La financiación, organización y facilitación de esos viajes, lo que incluye el apoyo logístico y material, así como la provisión de armas de fuego o explosivos, medios de transporte y otros servicios y bienes a quienes quieran unirse al terrorismo.
- El entrenamiento recibido para fines terroristas, elemento al que es necesario prestar atención en la lucha frente al terrorismo.
- Impedir el suministro de fondos para delitos de terrorismo y delitos relacionados con grupos o actividades terroristas.

---

<sup>3</sup><http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14734-2015-INIT/es/pdf>

- El proyecto de Directiva también recoge aspectos relacionados con el fortalecimiento de los derechos de las víctimas del terrorismo, además de contemplar la criminalización de la elaboración, distribución y propaganda del terrorismo y del yihadismo, tanto físicamente como en internet.

#### 4. Conclusiones: un largo camino pendiente

La existencia de una clara amenaza yihadista hacia la Unión Europea, la conciencia de que esta amenaza se prolongará en el tiempo y las dificultades históricas para adoptar una respuesta conjunta, que han sido manifestados, en un ejercicio de autocrítica, en el Consejo de Ministros del Interior celebrado tras los atentados de Bruselas, lleva a determinar que el camino en la lucha terrorista será largo y quizás aún estemos en las fases previas.

La presión sobre Daesh en Siria e Irak generará el clásico efecto criminológico del desplazamiento. Por un lado en cuanto actividades, tornando al Daesh más en un grupo terrorista que en su carácter inicial de grupo insurgente y de crimen organizado. Por otra parte un desplazamiento geográfico, tratando de buscar nuevos cobijos (como ya está intentando en Libia o en Somalia) y expandiendo su acción operativa contra objetivos como Europa.

Acabar con los paraísos terroristas es fundamental. En la medida en que estos grupos adopten forma de insurgencia, con acciones de guerra y de guerrilla clásicas, y orientados a un control territorial, son los ejércitos quienes deben llevar el peso de la acción para contrarrestar esos efectos. Pero no son las únicas medidas, teniendo en cuenta que los ataques son preparados, coordinados y ejecutados en Europa por individuos con nacionalidad europea. Situaciones como las de los *banlieux*, Molenbeek o El Príncipe precisan políticas municipales más que policiales. La propia lucha contra el terrorismo precisa políticas integrales y con visión holística, siendo imposible la derrota de este fenómeno únicamente desde el ámbito policial.

La Unión Europea debe definir claramente su posición en el mundo y concienciarse que no puede haber un mercado común sin una seguridad común. Los Estados miembros, especialmente aquellos que no han percibido el terrorismo como amenaza y no lo han sufrido, deben concienciarse que estamos ante un fenómeno que puede golpear en cada momento, en cada lugar. Debe producirse una mayor cesión de competencias nacionales en bien de una seguridad común. Cualquier laguna, brecha o dejadez de un Estado afectará a la seguridad de toda

la UE, siendo clave para mantener unas fronteras abiertas y la pervivencia de Schengen.

Quizás también sea el momento de potenciar una acción operativa europea, como ya se realiza desde EUROPOL en el ámbito del crimen organizado. La creación del nuevo Centro es una gran oportunidad que no merece ser desperdiciada.

Cuando se señala la necesidad de interconectar bases de datos hay que tener en cuenta que no es una tarea tan sencilla como aparece. Es preciso definir claramente qué datos son necesarios, velar por su calidad y su adecuada obtención y grabación, por el cumplimiento de todos los requisitos legales que son garantías para los derechos individuales de los ciudadanos, por la efectiva introducción de los datos exigidos por todos los Estados. Para ello es preciso disponer de recursos materiales, tecnológicos y humanos. Y para mejorar los procesos de datos se requiere personal, que no puede detraerse de las funciones policiales que se desarrollan en la calle. Pero aun contando con tecnologías potentes (como el *Big Data*) para la integración y cruce de datos, el factor humano sigue siendo primordial para la evaluación de la información a introducir y para la posterior interpretación. Por tanto, se requieren recursos humanos para tareas de obtención, para análisis y también para tareas administrativas y auxiliares.

Si en materia de obtención, grabación y cruce de datos existe un amplio campo de mejora, sucede lo mismo en el ámbito del análisis. Se precisa el desarrollo de centros de fuentes abiertas, prospectiva, nuevas metodologías (alertas tempranas), formación y capacitación de analistas, estudio de casos o gestión de lecciones aprendidas.

Es natural que, tras el acaecimiento de sucesos de impacto, se trate de buscar nuevas medidas, especialmente en el ámbito legal, ante un fenómeno en evolución. Es clave que la toma de decisiones a nivel de la UE sea ágil, pero también su adopción, reduciendo la burocracia aparejada y estableciendo sistemas para la supervisión de la ejecución de las medidas conjuntas por los Estados miembros.

No son de gran utilidad todas las medidas orientadas a la creación de nuevas estructuras si no son dotadas de competencias claras y, especialmente, de los recursos necesarios. Quizás en ocasiones no sea tan necesario ampliar el catálogo de organismos sino potenciar lo que ya existe, para que su función pueda ser más efectiva, mediante la dotación de recursos humanos, la formación del personal, la contratación de tecnologías o el recurso a expertos externos.

No es suficiente con realizar acciones que impidan la planificación y ejecución de atentados, en base a adopción de continuas medidas legales y técnicas.

Es preciso abordar la gestión del miedo o el terror que este fenómeno genera (Friedman, 2011). El objetivo del terrorismo no es solo asesinar sino aterrorizar y condicionar las formas de vida, un objetivo que está logrando en Europa. Es preciso ganar la batalla de “las mentes y los corazones”, no únicamente sobre las posibles comunidades objetivo para el reclutamiento, sino también sobre los propios ciudadanos, tratando de que tengan una información ponderada, en un difícil equilibrio, que no oculte los riesgos existentes, puesto que es un derecho de los ciudadanos, pero que no contribuya a ampliar el terror social.

Es preciso avanzar en la evaluación de las políticas públicas contra el terrorismo y contra la radicalización y el extremismo violento (Blanco y Cohen, 2015), para conocer la eficacia y eficiencia de las mismas, y en qué medida enfrentan las causas de los problemas, los grupos criminales, sus acciones y los impactos de las acciones. Igualmente, las medidas adoptadas deben analizarse en términos de impactos indirectos, puesto que pudieran resultar positivas a corto plazo, pero afectar de otra manera más a largo plazo. Siempre deben tratar de ser coherentes con el marco de libertades de la Unión Europea, sin contravenir sus valores y principios.

Finalmente, es preciso desarrollar todos los esfuerzos en mantener un adecuado equilibrio entre seguridad y libertad. Un modelo de interés es el establecimiento de departamentos de derechos civiles en los ámbitos de seguridad (a similitud de la Oficina de Derechos y Libertades Civiles del Departamento de Seguridad Interior en Estados Unidos), tanto a nivel UE como de los Estados miembros, con una misión en todo caso mucho más amplia que la materia terrorista, puesto que estas libertades son y serán afectadas en los próximos años por avances científicos y nuevas tecnologías, obligando a los Estados a actuar reactivamente ante un mundo que evoluciona, en ocasiones, a mayor velocidad de la que somos capaces de asumir. Un hecho tremendamente positivo en lo que supone de mejora de condiciones de vida, pero muy negativo en su utilización para fines criminales, en un entorno creciente de globalización del mal.

## 5. Bibliografía

Blanco, J. M. y Cohen, J. (2014). “The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction”. *European Journal of Future Research*. Vol. 2, No. 1. Springer. Recuperado el 20 de diciembre de 2015, desde: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs40309-014-0050-9>

- Blanco, J. M. y Cohen, J. (2015). “Entornos urbanos frágiles”. *Diario BEZ*. Recuperado el 20 de diciembre de 2015, desde: <http://www.bez.es/617991634/Tras-los-atentados-de-Paris-III.-Entornos-urbanos-fragiles.html>
- Blanco, J. M. y Cohen, J. (2015). Reseña sobre\_Foley, F. (2013). *Countering Terrorism in Britain and France. Institutions, Norms and the Shadow of the Past*. Cuadernos de la Guardia Civil.
- Blanco, J. M. y Cohen, J. (2015). “Evidence-based counter-terrorism policy: evaluating the Big Picture”, *European Police Science and Research Bulletin*, Issue 13. CEPOL. Recuperado el 10 de abril de 2016, desde: <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/science-research-bulletin-13.pdf>
- Cohen, J. (2015). “Terrorismo Yihadista Individual. Extremismo Yihadista: Radicalización y Contra radicalización”, en Antón, Joan (Coord.), *Islamismo yihadista, radicalización y contraradicalización*, Inteligencia y Seguridad, Tirant lo Blanch. ISBN: 97-884-9086-0588
- Callimachi, R. (29 de marzo de 2016). How ISIS Built the Machinery of Terror Under Europe’s Gaze. Recuperado desde New York Times: [http://www.nytimes.com/2016/03/29/world/europe/isis-attacks-paris-brussels.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/03/29/world/europe/isis-attacks-paris-brussels.html?_r=0)
- De la Corte, L. (2007), “Actividad yihadista en Ceuta: antecedentes y vulnerabilidades”, *Documento de trabajo del Real Instituto Elcano*, 19 de junio. Recuperado el 20 de enero de 2016, desde: [http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2007/DT28-2007\\_de\\_la\\_Corte\\_actividades\\_yihadistas\\_Ceuta.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2007/DT28-2007_de_la_Corte_actividades_yihadistas_Ceuta.pdf)
- De la Corte, L. (2105). “¿Enclaves yihadistas? Un estudio sobre la presencia y el riesgo extremistas en Ceuta y Melilla”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2, pp.1-34. Recuperado el 20 de enero de 2016, desde: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/%C2%BFenclaves-yihadistas-un-estudio-sobre-la-presencia-y-el-riesgo-extremistas-en-ceuta-y>
- EUROPOL. (2016). TE-SAT 2016. Bruselas. Recuperado desde: <https://www.europol.europa.eu/content/211-terrorist-attacks-carried-out-eu-member-states-2015-new-europol-report-reveals>

- Foley, F. (2013). *Countering Terrorism in Britain and France. Institutions, Norms and the Shadow of the Past*. Cambridge: University Printing House.
- Jenkins, B. M.; Willis, H. H.; Han, B. (2016). Do Significant Terrorist Attacks Increase the Risk of Further Attacks? Recuperado desde RAND Corporation: <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE173.html>
- Naciones Unidas, Oficina de Drogas y Crimen (2014). The use of the Internet for terrorist purposes. Recuperado desde: [https://www.unodc.org/documents/frontpage/Use\\_of\\_Internet\\_for\\_Terrorist\\_Purposes.pdf](https://www.unodc.org/documents/frontpage/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes.pdf)
- Nesser, P. y Stenersen, A. (2014). "The modus operandi of Jihadi Terrorists in Europe". *Perspectives on Terrorism*, Vol. 8, No 6. Recuperado desde: <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/388>
- Radicalisation Awareness Network (2016). The Root Causes of Violent Extremism. RAN Issue Paper. RAN. Recuperado desde: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-papers/docs/issue\\_paper\\_root-causes\\_jan2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/issue_paper_root-causes_jan2016_en.pdf)
- Reinares, F. (2011). "¿Por qué el terrorismo yihadista afectará más a unos países europeos que a otros?" *Real Instituto Elcano. ARI 82/2011*. Recuperado el 20 de diciembre de 2015, desde: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari82-2011](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari82-2011)
- Reinares, F. and García-Calvo, C. (2015). "Terroristas, redes y organizaciones: facetas de la actual movilización yihadista en España". *Real Instituto Elcano. DT 17/2015*. Recuperado el 20 de diciembre de 2015, desde: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/dt17-2015-reinares-garciacalvo-terroristas-redes-organizaciones-facetras-actual-movilizacion-yihadista-espana](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/dt17-2015-reinares-garciacalvo-terroristas-redes-organizaciones-facetras-actual-movilizacion-yihadista-espana)
- Roy, O. (2015). What is the driving force behind jihadist terrorism? A scientific perspective on the causes/circumstances of joining the scene. BKA Autumn Conference, 18-19 November 2015. Recuperado desde: <http://insidestory.org.au/what-is-the-driving-force-behind-jihadist-terrorism>
- Taylor, P.; O'Kane J.; Isfryn, C. (23 de marzo de 2016). IS in Europe: The race to the death. Recuperado desde BBC: <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-35872562>

The Soufan Group (2015). *Foreign Fighters. An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*. Recuperado el 20 de enero de 2016, desde: [http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG\\_ForeignFightersUpdate3.pdf](http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf)

Toboso, M. (2016). El terrorismo individual durante el año 2015: Recalibrando la amenaza. Análisis GESI 1/2016. Grupo de Estudios sobre Seguridad Internacional. Universidad de Granada. Recuperado desde: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-terrorismo-individual-durante-el-a%C3%B1o-2015-recalibrando-la-amenaza>

# Una visión global de la seguridad en el Sahel

**Francisco Espinosa Navas**  
General de Brigada de la Guardia Civil

## Resumen

El trabajo aborda la situación general del Sahel a fin de detectar cuales son los riesgos y amenazas para la seguridad de Europa, así como las acciones emprendidas por la Unión Europea para mejorar la situación y la seguridad en el Sahel, al igual que las actuaciones de la Guardia Civil, revisando las desarrolladas, las que se están llevando a cabo y las que en un futuro se emprenderán. De todo lo anterior se extraen unas conclusiones al objeto de que pudieran tenerse en cuenta en el futuro.

**Palabras clave:** *Seguridad, terrorismo, amenazas, Unión Europea, Guardia Civil*

## Abstract

This article addresses the general situation from Sahel region, detecting threats and risks to the security of Europe, as well as the missions implemented by the European Union to improve the security situation in the Sahel, and the Guardia Civil operations, taking a look at those that have been already developed, those currently on force and those projected for the near future. From the entire article, some conclusions will be drawn to be considered for future actions.

Although these approaches are unable to successfully handle terrorism in isolation, they can be useful in the fight against it when combined.

**Keywords:** *Security, terrorism, threats, European Union, Guardia Civil.*



## 1. La situación en el Sahel

El Sahel es una franja desértica que atraviesa África de este a oeste, desde el Océano Índico hasta el Atlántico. Es una zona donde la autoridad de los Estados no se ejerce, o se ejerce escasamente, donde las fronteras son líneas imaginarias que no se materializan en el terreno, desconociéndose la mayoría de las veces dónde se encuentran, sobre todo en zonas fronterizas, lo que posibilita toda clase de tráficos ilícitos.

En el Sahel confluyen una serie de factores meteorológicos, donde las diferencias extremas obligan a un aclimatamiento, que solo los autóctonos son capaces de soportar. Los factores religiosos son de gran relevancia, pues conviven el islamismo, con el cristianismo y el animismo africano, lo que produce tensiones y el nacimiento de organizaciones extremistas islamistas, nada tolerantes, que con gran odio intentan eliminar a los otros. Así proliferan grupos terroristas de corte islamista, que se manifiestan de forma especial en esta zona, junto a otros de carácter criminal vinculados a los tráficos ilícitos y que se benefician de la religión, poniéndola como excusa de sus actividades ilegales.

Los factores étnicos, a causa de la pluralidad, favorecen las rivalidades y debilitan el sentimiento de unidad como nación, pues están pensando más en la creación de una nación interestatal con una sola etnia que la pertenencia a un Estado; el caso de los tuaregs. Todos los factores citados afectan tanto a las regiones del norte, como al Magreb y a las del sur de África Central.

De todos los países que componen el Sahel, España manifiesta un mayor interés por Mauritania, Mali y Níger, que son los que separan África Ecuatorial del Magreb, considerando que la protección de esta zona afecta de forma directa a la seguridad del Magreb y, consecuentemente, a la de Europa. Es destacable que Níger, país que se encuentra en el centro del Sahel, goza curiosamente de la mayor estabilidad de la zona, y aunque es frágil, ya que es incapaz de hacer frente a las amenazas que lo acechan, mantiene un gobierno y unas estructuras que le brindan paz y continuidad y que le permiten desarrollar la vida de forma pacífica con grandes dosis de democracia. No obstante, no está a salvo de los atentados terroristas que continuamente sufre.

Los países de esta franja se caracterizan por un profundo subdesarrollo, de hecho los países más pobres del mundo se encuentran en esta zona, y tienen una gran fragilidad política, que no les beneficia para su desarrollo. Esta situación de pobreza contrasta con la existencia en sus subsuelos de grandes riquezas, como hidrocarburos o metales, como el uranio, el hierro o el oro, entre otros, codiciados por los países occidentales.

En el Sahel encuentran el caldo de cultivo ideal las organizaciones religiosas extremistas o las redes de traficantes, ya que la juventud está falta de ideales y de un futuro. Por ello el número de organizaciones terroristas en ellos tienen una gran densidad, llegando a producirse hechos como los acontecidos en Mali, en 2012, de llegar a sublevarse contra el gobierno y declarar la independencia de una parte del territorio para fines criminales. Una de las características de estos Estados del Sahel es que no ocupan de forma efectiva todo el territorio, debido a las enormes extensiones desérticas y por la escasez de fuerzas de defensa y seguridad. Así, si las poblaciones aisladas del Norte no reciben el apoyo del Gobierno en lo que a recursos de primera necesidad se refiere, como el agua, la asistencia médica y el suministro de medicamentos, estos se los van a proporcionar las organizaciones terroristas o de traficantes, ganándose de esa manera el apoyo de la población, lo que hará aún más difícil el control del territorio. Además hay que resaltar la incidencia que ha tenido, para el Sahel, el derrocamiento de Gadafi, que ha llevado a Libia a una situación de desgobierno, donde las organizaciones criminales se han aprovechado de la situación y su enorme arsenal armamentístico ha servido para introducir todo tipo de armas en los conflictos africanos y organizaciones criminales en el Sahel.

La acción internacional en esta zona ha sido y es de gran envergadura, tal y como lo ponen de manifiesto la existencia de misiones de la ONU, de la UE, de la Unión Africana y otras de carácter bilateral que sostienen Francia, Reino Unido, España y Estados Unidos, lo que supone la presencia de unos 150 000 efectivos desplegados en la zona. En concreto, España contribuye con unos 400 efectivos.

### **1.1. Datos de los países sahelianos**

De todos los países que componen el Sahel, ya se ha dicho que España centra principalmente su interés en Mauritania, Mali y Níger, pero ello no excluye el resto, aunque algunos se descartan por su escasa incidencia en la Sahel occidental. Una de las cuestiones básicas a tener en cuenta es que los problemas de la región son comunes a todos los Estados. Como se refleja en la estrategia de la Unión Europea para el Sahel, se trata de problemas que deben ser resueltos por ellos mismos y de forma conjunta. No resultaría eficaz intentar solucionar los problemas en un país ya que se expandirían a los países limítrofes.

Para la consecución de estos objetivos se han creado instituciones y organizaciones de carácter supranacional, como el Colegio Saheliano de Seguridad en septiembre de 2012 o, más recientemente, el Grupo G5, en 2014.

Por considerar su influencia en la seguridad de España, se exponen los datos de los países sahelianos que componen el G5:

<b>Mauritania</b>	
Capital	Nuackchot
Idioma oficial	Árabe
Gentilicio	Mauritano
Forma de Gobierno	República islámica
Independencia	De Francia 28 de noviembre de 1960
Superficie	1 040 900 km <sup>2</sup> (puesto 29º a nivel mundial)
Población	3 359 185 (estimación de 2012) (puesto 135º a nivel mundial)
Densidad de población	3,2 habitantes / km <sup>2</sup>

<b>Mali</b>	
Capital	Bamako
Idioma oficial	Francés
Gentilicio	Maliense
Forma de Gobierno	República semipresidencialista
Independencia	De Francia 22 de septiembre de 1960
Superficie	1 240 000 km <sup>2</sup> (puesto 24º a nivel mundial)
Población	14 500 000 (estimación de 2009) (puesto 72º a nivel mundial)
Densidad de población	9,1 habitantes / km <sup>2</sup>

<b>Níger</b>	
Capital	Niamey
Idioma oficial	Francés
Gentilicio	Nigerino
Forma de Gobierno	República semipresidencialista
Independencia	De Francia 3 de agosto de 1960
Superficie	1 267 000 km <sup>2</sup>

	(puesto 22º a nivel mundial)
Población	17 500 000 (estimación de 2012) (puesto 60º a nivel mundial)
Densidad de población	8,4 habitantes / km <sup>2</sup>

<b>Chad</b>	
Capital	Yamena
Idioma oficial	Árabe y francés
Gentilicio	Chadiano
Forma de Gobierno	República presidencialista
Independencia	De Francia 11 de agosto de 1960
Superficie	1 284 000 km <sup>2</sup> (puesto 21º a nivel mundial)
Población	10 780 000 (estimación de 2009) (puesto 75º a nivel mundial)
Densidad de población	8,7 habitantes / km <sup>2</sup>

<b>Burkina Faso</b>	
Capital	Uagadugú
Idioma oficial	Francés y lenguas autóctonas
Gentilicio	Burkinés, burkinabés
Forma de Gobierno	República semipresidencialista
Independencia	De Francia 5 de agosto de 1960
Superficie	274 200 km <sup>2</sup> (puesto 73º a nivel mundial)
Población	13 500 000 (estimación de 2005) (puesto 63º a nivel mundial)
Densidad de población	46 habitantes / km <sup>2</sup>

## 2. Circunstancias que favorecen la inseguridad

Son muchas las circunstancias que se concentran en esta parte del mundo y que sumadas consiguen que la situación de seguridad sea inestable y quebradiza, como si en cualquier momento pudiera producirse un conflicto.

Uno de los factores que van a incidir en la seguridad es el **crecimiento demográfico**; según las previsiones de Naciones Unidas, se estima que en los próximos 40 años la población subsahariana registrará un aumento del 300 %, pasando de los 600 millones de personas a 1 800 millones. La tasa de nacimientos por mujer se cifra alrededor de ocho hijos, aunque debido a las condiciones sanitarias, hay una tasa de mortalidad infantil de 247 niños de cada 1 000, en los cinco primeros años de vida, y la esperanza de vida está en torno a los 42 o 43 años. Sin embargo, en estos países no existe una tasa de natalidad controlada. Además, este crecimiento está favorecido por la cultura musulmana, que predica precisamente que se extiendan como las arenas del desierto. Este enorme crecimiento demográfico tendrá un fuerte impacto en los países del norte de África, ya que tendrán que soportar la llegada de personas procedentes del sur, así como en Europa y España, que seguirán recibiendo flujos de inmigrantes, lo que exige una implicación de los países desarrollados para fomentar las condiciones de vida en el interior de los países subsaharianos.

Unida, casi indisolublemente, a la anterior circunstancia está la **pobreza** como otro elemento que favorece la inseguridad. Estos países viven en situación de pobreza extrema, ocupando los últimos puestos en el ranking mundial pues, de los 186 países que se estudian, los sahelianos se encuentran entre los 10 últimos, a pesar de que la mayoría de ellos cuentan en sus territorios con grandes riquezas naturales que, si supieran extraerlas y gestionarlas, les permitirían salir de la situación en la que se encuentran. Como ejemplo citar el caso de Níger, que es el tercer productor mundial de materiales de uranio, además de contar en su subsuelo con minas de hierro, oro y petróleo. Mauritania también produce oro, así como Mali.

La **mala gobernanza** se puede definir como el arte de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Según las Naciones Unidas, la gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el Estado de Derecho. En el caso de los países del Sahel, la realidad pone de manifiesto la mala gobernanza por la carencia de los elementos definidores de la misma en ellos.

Estos países se encuentran muy supeditados a los sectores primarios, como la agricultura y la ganadería, pero debido a la escasa tecnología en el desarrollo agrícola viven pendientes de las lluvias y en esta zona, como se sabe, solo llueve en un periodo del año, lo que lleva a hambrunas recurrentes y muertes por inanición. También apuntar que en muchas ocasiones las ayudas de los países desarrollados no siempre llegan a los destinatarios finales, sino que enriquecen a la élites

políticas aún más y se aumentan las desigualdades en países donde solo existen dos clases sociales, los muy ricos y los muy pobres.

La **corrupción** generalizada es otra causa de inseguridad, ya que esta circunstancia motiva la falta de seguridad jurídica, algo que puede ser consecuencia de los bajos sueldos que perciben todos los funcionarios públicos, derivada naturalmente de la pobreza de los gobiernos para hacer frente a los gastos de su propio sostenimiento.

Otra de las circunstancias apuntadas como causa de la inseguridad es la **debilidad democrática** de los gobiernos, pues la realidad pone de relieve los golpes de estado, que periódicamente se producen, o intento de ellos. No hay que olvidar que Níger sufrió uno en el año 2010, aunque el tránsito de la autoridad de los militares a poder civil, un año más tarde, fue ejemplar y sin derramamiento de sangre. En Mali el más reciente es el del capitán Sanogo y posteriormente la guerra en el norte de este mismo país.

Otra característica que debilita el poder político en estos países es la corrupción casi generalizada de todos los sectores administrativos; ello obliga siempre a poner en tela de juicio los resultados de elecciones democráticas para la elección de los representantes políticos ya que muchas veces se llevan a cabo como un procedimiento para perpetuar en el poder a los líderes históricos, de ahí que las calificaciones más bajas en lo que a transparencia se refiere sean siempre atribuidas a estos países.

Esta debilidad democrática conlleva una escasa presencia del gobierno en la totalidad del territorio, lo que favorece la existencia de grandes redes u organizaciones criminales que campan por sus respetos en todos los territorios.

Estas circunstancias favorecen que la zona del Sahel sea un vivero de **grupos terroristas** de corte islamista yihadista, como actores directos de la inseguridad, pues sin remontarse muchos tiempo atrás, y con el ejemplo de Mali, en la zona del Sahel se encuentra principalmente AQMI (Al Qaeda en el Magreb islámico), que opera en casi toda la zona, pero que actualmente, después de la intervención francesa en Mali, se encuentra en Libia reorganizándose, y apoyando a otro grupo islamista llamado Ansar Al-Sharia, que opera en Libia y en Túnez. Esta retirada de AQMI a Libia fue la causa de la sorpresa originada en Argelia con el ataque al yacimiento gasero de In amenas, en el año 2013, pues los argelinos esperaban el ataque desde el sur, pero los terroristas entraron en Argelia procedentes de Libia, con lo que el ataque no estaba previsto.

Otro grupo terrorista es el MUJAO (Movimiento para Unidad Djihadista para África Occidental), que opera en Mali, Níger y Libia.

Además de los anteriores otros grupos como Ansar Dine y Ansaru operan en Mali, junto con los tradicionales movimientos tuaregs, cuya presencia se constata en todo el Sahel, Mauritania, Níger y además en el sur de Argelia; aunque se centran principalmente en Mali, y de forma recurrente se levantan en armas contra el poder establecido reivindicando la creación de un estado tuareg.

En el año 2013 nació un nuevo grupo terrorista llamado Al- Murabitún («los que firman con su sangre») que procede de una escisión de AQMI y de MUJAO. Este grupo secuestró a voluntarios catalanes ese año, como una acción que toca directamente la seguridad española.

Caso curioso es el del grupo Boko Haram que, bien instalado en Nigeria, lleva a cabo alguna actuación en Mali y vive pacíficamente en Níger, aunque recientemente está llevando a cabo algunos ataques contra las Fuerzas de Defensa y Seguridad, como los que se han producido en el mes de marzo de 2016 en las localidades de Tilaberi y Diffa, al sur de Níger, donde al menos han resultado muertos tres gendarmes. La mayor virulencia de este grupo se manifiesta en su propio país, Nigeria, donde sus acciones extremadamente violentas contra católicos están bien constatadas, pero aun así llevan a cabo actuaciones contra musulmanes, especialmente con secuestros; solo hay que recordar el rapto de 200 niñas en 2014 en Nigeria. La dificultad de detectarlos en Níger se centra en que pertenecen a la etnia Hausa, instalada en este país de forma pacífica, y tienen la misma lengua a los dos lados de la frontera, lo que hace que su impunidad sea total.

Por ello, cuando estas organizaciones terroristas se asientan en un territorio, como pasó en el caso de Mali, e intentan imponen la *sharía* como única ley que regule la vida de los ciudadanos, obliga a éxodos masivos hacia países limítrofes, en este caso Mauritania, Argelia, Burkina Faso y Níger.

### 3. Tráficos de droga y armas

Tradicionalmente, la región ha sido propicia a los tráfico de armas de pequeño calibre para la defensa personal y principalmente para la delincuencia común, muy frecuente y presente en África. El incremento de la presencia de armas en la zona se ha visto fuertemente impulsado después de la caída del régimen de Gadafi, pudiendo cifrarse entre 10 000 y 20 000 las armas ligeras procedentes de Libia que han entrado en el mercado negro africano. Ello ha permitido armarse a muchos grupos, provocando una mayor violencia. Las armas se han distribuido entre Nigeria, Camerún, República Centroafricana (RCA) y Sudán del Sur.



Pero, además de las armas ligeras de pequeño calibre, han hecho su aparición en el mercado africano lanzagranadas y misiles terrestres de fabricación soviética, lo aumenta considerablemente la amenaza de intereses occidentales en la zona y un mayor riesgo para los efectivos desplegados en misiones internacionales.

Las rutas de tráfico de armas, al contrario a las de drogas, van en el sentido norte-sur y de este a oeste. De hecho partiendo de Libia descienden hacia el corazón de África, a caballo de la frontera entre Níger y Chad, para llegar a Nigeria, Camerún y la RCA y del oeste hasta Mali.

Hay que resaltar la importancia que para los tráfico ilícitos ha adquirido la triple frontera configurada entre Libia, Chad y Níger, la conocida zona del Tibesti, de difícil control y encrucijada de paso de los tres países, sustraída al control de los gobiernos por la distancia y la inseguridad, circunstancias que, unidas a las condiciones climáticas, son imposibles de soportar durante largos periodos. En esta zona se han concentrado los islamistas malienses, que han huido de la guerra de Mali para no enfrentarse a los franceses; los tuaregs nigerinos, que se fueron de Níger después de la rebelión, pues no quisieron reinsertarse y trabajaron a las órdenes de Gadafi, por lo que después de su derrocamiento no han podido continuar a las órdenes del gobierno; y los toubous, raza de chadianos, tradicional e históricamente dedicados al bandidaje en la zona norte del Chad. Los tres grupos han creado una extraña entente, por la que conviven en la misma zona y se dedican a sus actividades criminales en el respeto de los unos a los otros.

Por lo que respecta al tráfico de drogas, África occidental y el Sahel se han convertido, desde la década de los 90, en territorio de paso, pudiendo cifrarse en el 13 % del tráfico mundial el que transita por esta zona de difícil control.

La zona norte de Mali era utilizada como plataforma de entrada en el continente, no de pequeñas cantidades sino de grandes tráfico con aviones completos dedicados a tal fin. Así, en el norte de Mali se ha encontrado un Boeing 320 abandonado, después de un aterrizaje cargado de droga, por la imposibilidad de levantar el vuelo al haberse clavado en la arena del desierto. La droga introducida era principalmente cocaína y heroína procedentes de América Central.

También existe el tráfico marítimo, según información difundida por la ONU, ya que la droga era introducida por los puertos de Guinea Bissau, Guinea Conakry, Liberia, Costa de Marfil, Ghana y Nigeria. Una vez en los puertos de llegada, se distribuía por las rutas del Sahel para alcanzar los países del oriente de África como Egipto, para llegar a Europa o, a través de Mauritania y Marruecos, llegar a España. Otra ruta para alcanzar Europa pasa por Mali, Argelia, Níger y Libia con los mismos propósitos anteriores: abastecer al mercado europeo.



Se estima que un tercio de la cocaína que se consume en Europa procede de África, habiéndose señalado en el año 2012 la cantidad de 18 toneladas de cocaína, que alcanzan en el mercado un valor de 1 000 millones de euros, sin embargo el record se tuvo en el año 2007, cuando la cantidad llegó a 47 toneladas.

También se ha detectado tráfico de anfetaminas en África, producidas y distribuidas desde Nigeria, y si bien sus destino final no es Europa, pues se sabe que van a Asia y África del Sur, se apunta como un gran negocio para el futuro, ya que si se taponan las rutas hacia Europa las organizaciones criminales no se detendrán, sino que más bien se adaptaran a la nueva situación con la búsqueda de nuevas rutas y mercados.

#### **4. La actuación de la Unión Europea para proteger la seguridad en Europa**

En el año 2010 la Unión Europea valoró la importancia del Sahel para la Seguridad de la Unión Europea, ya que Europa era el destino final de la mayoría de los tráficos ilícitos que por el Sahel circulan, además de ser un vivero de grupos terroristas, que tienen entre sus objetivos atacar en Europa. Hay que tener en cuenta que todos los gobiernos europeos deben ser conscientes de que las fronteras de seguridad, que es un nuevo concepto de frontera desbordando el clásico de las fronteras físicas, llegan allí donde nacen los riesgos y amenazas, por ello el Sahel se ha convertido en una frontera de seguridad para Europa y se hace necesaria su intervención en la región.

Con estas premisas de preocupación la Unión Europea, en el año 2010, mucho antes de que la situación se deteriorase como lo está actualmente, adoptó la llamada Estrategia para la Seguridad y el desarrollo para el Sahel, que se basa en cuatro pilares:

- Primero, que la seguridad y el desarrollo en el Sahel son indisociables, por lo que hay que ayudar a los países de la región para que mejoren su seguridad, a fin de que les permita un crecimiento económico y disminuyan su pobreza.
- La seguridad y el desarrollo en el Sahel pasan por una estrecha cooperación y colaboración entre los países de la región y el apoyo de la UE.
- En tercer lugar, todos los Estados de la región se beneficiarán de un refuerzo importante de sus capacidades en el terreno de los poderes

públicos, principalmente en el campo de la seguridad y el desarrollo (Gobernanza del territorio).

- Finalmente, el papel esencial de la UE para animar a las poblaciones del Sahel a crear un entorno más seguro, que se traduzca en un desarrollo posible en el seno del cual los ciudadanos europeos se sientan protegidos.

Esta Estrategia de la UE se presentaba en un escenario muy diferente al actual, ya que en esos momentos no se había producido todavía la rebelión en el norte de Mali y en el Sahel no se había desplegado ninguna misión de la Unión Europea.

En febrero de 2012 el presidente del Gobierno nigerino dirigió una carta a la vicepresidenta y alta representante de la UE, para que una misión PSCD se desplegara en su país, naciendo así *EUCAP Sahel Níger* que, con una vocación regional, se desplegaba en Niamey para el Sahel occidental, con la idea de llevar a cabo la misión encomendada en Mauritania, Mali y Níger. En estos momentos ya se había producido el levantamiento del norte de Mali. Casi al mismo tiempo nació *EUCAP Nestor*, que ejercería su Misión en el cuerno de África, aunque con cometidos diferentes la una de la otra.

*EUCAP Sahel* se desplegó el día 1 de agosto de 2012, en base a un contingente internacional de 50 personas de la UE y 28 locales, contando con un oficial de enlace en Bamako (Mali) y otro en Nuakchot (Mauritania). Cuando se desplegó esta misión las condiciones de seguridad en la región se habían deteriorado, respecto al momento de su concepción, por los acontecimientos de Mali y las incursiones que en territorio Nigerino llevaban a cabo los miembros del MUJAO, desde la ciudad de Gao, a 300 km de Niamey.

En el marco de la implementación de la Estrategia de la Unión Europea para la seguridad y el desarrollo en la región del Sahel, *EUCAP Sahel Níger* aspiraba a permitir a las autoridades nigerinas ejecutar el apartado de seguridad de su propia Estrategia para la seguridad y el desarrollo y a mejorar la coordinación regional con el fin de hacer frente a los desafíos en materia de seguridad común.

Al objeto de conseguir la misión encomendada se definieron cuatro objetivos a la misma que son:

- Reforzar la implementación de la dimensión de seguridad de la Estrategia Nigerina de Desarrollo y de Seguridad.
- Apoyar el desarrollo de una coordinación regional e internacional global en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

- Reforzar el estado de derecho a través del desarrollo de las capacidades de investigación en materia penal.
- Ayudar a las fuerzas de seguridad nigerinas a desarrollar su durabilidad.

El Gobierno nigerino había definido en noviembre de 2011 la Estrategia de Desarrollo y Seguridad en las zonas sahelo-saharianas de Níger, estrategia que era la guía a seguir para el cumplimiento de la misión. Igualmente el Gobierno mauritano definió su estrategia en 2012, centrándose mucho más en la lucha contra el terrorismo, aunque sin desprestigiar el factor desarrollo.

Con esta situación se produjo en enero de 2013 la intervención francesa en Mali, la Operación *Serval*, para recuperar el norte del país y traerlo hacia el poder central del gobierno, muy deteriorado y desprestigiado en África y con unas fuerzas de defensa y seguridad desmoralizadas, desgastadas, indisciplinadas y mal equipadas. Hay que citar aquí el hecho importante de que Argelia, que en todo momento se había opuesto a una intervención militar extranjera en Mali, había dado autorización a los aviones de combate franceses para que sobrevolasen su territorio.

Como consecuencia de la intervención francesa, unos se enfrentan a los franceses y otros muchos huyen hacia los países vecinos, como Níger y a través de él a Libia.

La idea de la Unión Europea es que la guerra de Mali debe ser una cuestión africana por lo que se crea, bajo los auspicios de la CEDEAO la misión *MISMA* (Misión de Apoyo a Mali), formada por tropas africanas, entre las que se encontraba un batallón nigerino formado por 650 hombres.

Combinando los factores anteriormente expuestos y los deseos de venganza o revancha por parte de los islamistas de Mali que huían, se produjeron los atentados al sitio gasero de In Amenas en Argelia, con más 100 muertos y de 70 personas secuestradas. Níger tampoco se escapó a la venganza islamista y en el mes de mayo de 2013 se produjo un ataque doble: uno a las tropas francesas que guarnecían la mina de uranio de la localidad de Arlit, cuyo objetivo no era tanto matar, aunque hubo un fallecido, como producir daños en las instalaciones, lo que consiguieron ya que ralentizaron la extracción de mineral más de un año. El otro ataque tuvo lugar en la localidad de Agadez y fue a una escuela de suboficiales del ejército, mientras dormían, con el resultado de 22 personas fallecidas. A la vez se producía un ataque a la prisión de Niamey, de donde liberaron a casi 20 islamistas detenidos y mataron a tres guardianes.

En este ambiente de inseguridad generalizada en la zona la UE aprobó el despliegue de una misión militar en Mali, para la formación y adiestramiento de las Unidades militares malienses, llamada EUTM, al mando de un general del ejército francés y que continua sus actividades en el campamento de Kulikoro.

Para el reforzamiento de la acción de la UE en el Sahel se creó la figura del representante especial de la UE para el Sahel, que recayó en la persona de Michel Reyverand de Menthon, diplomático de la UE, anteriormente en Chad. Desde un punto de vista político ejercía su mandato con la visita a las diferentes autoridades de los países afectados así como a las representaciones de los Estados miembros y de la UE en la región. En la Actualidad este cargo recae sobre el embajador español Ángel Losada Fernández, que ejercerá como representante especial de la Unión Europea para el Sahel hasta el 28 de febrero de 2017, en sustitución del diplomático francés Michel Dominique Reveyrand de Menthon, que ha estado en el cargo desde el 18 de marzo de 2013.

Dentro de las primeras reflexiones llevadas a cabo por el alto representante de la UE, en el mes de septiembre de 2013, nada más tomar posesión de su cargo, dijo que la crisis saheliana era una crisis móvil y que se desplazaba hacia el nor-este, convirtiendo a Libia en una prioridad de la UE. Como consecuencia de todos los análisis la UE desplegó en Libia la misión *EUBAM Libia*, para intentar controlar las fronteras, lo que es una tarea imposible de acometer.

También afirmó que la UE debía comprometerse de forma durable en la zona, para la construcción de infraestructuras y el desarrollo de actividades adaptadas.

En este sentido, la UE se esfuerza por el funcionamiento de las estructuras de coordinación regionales y para que los gobiernos de la región se impliquen en la resolución de sus problemas. Las estructuras a las que se refieren son la UFL (*Union de Fusion et Liaison*), que existe en Argel y el CEMOC (*Centre d'Etat Major operationel conjoint*) de Tamaranset también en Argelia y el CAERT (*Centre africain d'études et recherche contre le terrorisme*) dependiente de la Unión Africana y, al igual que la UFL, de carácter civil y ubicado en Argel. Hay que constatar que estos órganos de coordinación para la lucha contra el terrorismo existentes son lo que los franceses califican como «*coquilles vides*»; es decir, conchas vacías, porque no funcionan como se espera de ellos y son inoperantes, por ello la UE debe impulsar su funcionamiento para que su existencia sea verdaderamente efectiva. En el mes de septiembre de 2012 la UE promovió la creación del llamado Colegio Saheliano de Seguridad, formado por Mauritania, Mali y Níger, asistiendo Argelia como observador, que se ha convertido en un foro de reflexión para la solución de los problemas comunes. La función de la Unión Europea consiste en favorecer las condiciones para que los problemas de la región sean resueltos por los

Estados de la región, bajo el principio de soluciones africanas para problemas africanos, sin injerencia de las potencias occidentales.

Este Colegio Saheliano de Seguridad (CSS) se organiza internamente en dos consejos regionales: el Consejo de Administración compuesto por 15 miembros, cinco por cada Estado, y el Consejo Científico, por 30 miembros. Se llegó al acuerdo de una presidencia rotatoria, que en el año 2012 recayó sobre Níger, quien la continua ejerciendo con el consentimiento de los otros dos.

Sus funciones son la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado; para ello debe fomentar los intercambios de información, no solo con los países miembros sino también con las organizaciones regionales y subregionales existentes y que desarrollan funciones relacionadas con los objetivos indicados y que ya se han mencionado.

En este momento las iniciativas de la UE continúan en la zona, pues en 2014 se ha desplegado la misión *EUCAP Sahel Mali*, para ejercer las funciones que antes tenía encomendadas *EUCAP Sahel Níger*.

Además de las organizaciones y misiones citadas dentro de la política de cooperación regional en materia de seguridad, con motivo de una cumbre celebrada entre el 15 y el 17 de febrero de 2014, nació el G5 Sahel (G5S), compuesto por Mauritania, Mali Níger, Chad y Burkina Faso. Se constituyó un secretariado permanente en Mauritania y su secretario permanente recayó en Níger, en la persona de Mohamed Najim.

Este G5S se inscribe en una tradición de integración regional en materia de desarrollo económico y lucha contra el terrorismo. Sin embargo, en este G5S convergen diferentes visiones y tendencias de los problemas, pues mientras que Mauritania se siente integrada en el Magreb y por ende con el mundo árabe, Mali, Níger y Burkina Faso se integran con la problemática del África del Oeste y Chad con la del África Central. Como consecuencia de lo anterior cada país forma parte de organizaciones de desarrollo económico de tipo regional. Mauritania pertenece a la Unión del Magreb Árabe. Mali Burkina Faso y Níger son miembros de la UEMOA (Unión Económica y Monetaria del África Occidental) y de la CEDEAO (Comunidad Económica de África Occidental). Chad se encuentra incluida en la CEMAC (Comunidad Económica de África Central. Todo ello constituye una organización muy interesante por los contrastes que se muestran, pero unidos por los fines del desarrollo económico y lucha contra el terrorismo que azota todos los países y, además, dentro de la Estrategia de la UE, para que sean los propios países los que busquen sus soluciones, aunque estén apoyados económicamente por las potencias extranjeras.

Hay que destacar, en la importancia de este G5S, la constitución de una organización militar para luchar contra el terrorismo, que contó con el acuerdo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. A solicitud del G5, en el mes de diciembre de 2014, y de acuerdo con la Unión Africana, se requirió la creación de una fuerza africana para neutralizar los grupos terroristas, facilitar la reconciliación nacional y establecer las instituciones democráticas estables en Libia. Proposición a la que Argelia se opuso el día 21 del mismo mes de diciembre. Este mandato tuvo su materialización con la Operación *Barkhane*, que reagrupó a 3 000 militares en asociación de los cinco países constituyentes del G5, para luchar contra los grupos terroristas en la franja sahel-sahariana. Es destacable el enorme esfuerzo desarrollado en la puesta en funcionamiento de esta operación para los países integrantes, ya que no solamente ha puesto a disposición del G5S los soldados, sino que además cuentan con 20 helicópteros de combate, ocho aviones de transporte, 200 vehículos blindados, 200 vehículos de transporte, seis aviones de caza y tres drones; un despliegue nunca visto en esta zona para luchar contra el terrorismo y el crimen organizado.

A finales del propio mes de diciembre de 2014, implicando a militares de Níger y Chad, con asistencia de Francia, tuvo lugar la Operación *Mangosta* sobre una zona situada en la frontera de Libia y con su puesto de Mando en la localidad de Madama (Níger).

## 5. La actuación española en el Sahel

Como ya se ha dicho anteriormente, España tiene un gran interés en la zona del Sahel, especialmente en la zona que se ha tomado como referencia y que coincide con los países que forman el G5S, como demuestra el hecho de que en todos ellos existe una embajada de España para atender los asuntos de política exterior.

Hablar de la actuación española en el Sahel es un aspecto muy ambicioso como para abordarlo en toda su extensión, ya que ello englobaría no solamente proyectos relacionados con la seguridad sino también con el desarrollo que, aunque no siempre van íntimamente ligados, en el caso de España van coordinados, pues estos programas suele implementarlos la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID), y son independientes de los que lleva a cabo el Ministerio del Interior español, por ello se abordaran los impulsados desde este Ministerio y especialmente aquellos en los que la Guardia Civil se encuentra involucrada.

La actuación de la Guardia Civil en estos países africanos comenzó en el año 2006 y su objetivo inicial fue la lucha contra la inmigración irregular procedente de este continente, aunque también hay que citar la tradicional colaboración que



desde el año 2004 se empezó con Marruecos sobre el mismo asunto y con que se iniciaron las patrullas conjuntas en uno y otro país, que se mantienen con buenos resultados.

El primero de los proyectos que se abordó es el llamado *Seahorse*, término que engloba una serie de intervenciones de vigilancia financiadas por la Comisión Europea, específicamente por *Europe Aid*, bajo sus programas de ANEAS y el de cooperación con terceros países en las áreas de migración y asilo. Las acciones que comprende son visitas, cursos de formación marítima e inmigración, patrullas mixtas, Oficiales de Enlace y la Conferencia Policial Europa-África de cooperación entre España, Italia, Alemania, Portugal, Francia, y Bélgica con Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, entre otras. Con estas acciones se ha conseguido establecer una eficaz colaboración con estos países en materia de inmigración y crear infraestructuras en la vigilancia de sus fronteras marítimas, con unos resultados que se pueden calificar de excelentes. Véase al respecto que la inmigración procedente del Atlántico africano se redujo drásticamente (desde los 31 000 inmigrantes interceptados en 2006 a 173 en 2012, 196 en 2013 y 296 en 2014). A la vista de los buenos resultados obtenidos en los años 2007-2008 se desarrolló una nueva ampliación con el conocido Proyecto *Seahorse Network*, que consistió en una Red segura de comunicaciones vía satélite para intercambio de información entre España, Portugal, Marruecos (parcialmente desarrollado), Mauritania, Senegal y Cabo Verde, por medio de Puntos de Contacto en estos países. Con el Programa ANEAS, de la Comisión Europea, se establecen comunicaciones seguras vía satélite, todo coordinado por el Centro de Coordinación Regional de Las Palmas de Gran Canaria. Para completar los dos proyectos anteriores en los años 2009-2010 se amplió con el Proyecto *Seahorse Cooperation Centers*, por el que se llevaron a cabo actividades de cooperación con los países africanos de la red *Seahorse*. Se amplió a Marruecos, Gambia y Guinea Bissau, (nuevos puntos de contacto), mejorando los Centros de Cooperación de los Puntos existentes en Senegal, Mauritania y Cabo Verde.

A la vista de los buenos resultados obtenidos en el proyecto *Seahorse* a partir de 2011-2012 vio la luz un nuevo proyecto denominado Proyecto *West Sahel*, aunque su preparación comenzó a finales de diciembre de 2010, con la firma del contrato de subvención del Proyecto *West Sahel*. Ya se había expresado la voluntad de presentar este proyecto en la V Conferencia Policial Euro-Africana sobre inmigración irregular, el cual fue aprobado por la Comisión Europea bajo el «Programa Temático de Cooperación con Terceros Países en el área de la inmigración».

Este proyecto es una continuación del camino ya emprendido por los Estados anteriormente citados, consolidando las relaciones de cooperación con los países

que en buena parte participaron en los proyectos *Seahorse*. Se logra un desarrollo adicional de la coordinación iniciada en fases anteriores pero ahora dirigida a las rutas terrestres.

Como beneficiarios del proyecto están implicados los países del Sahel Occidental, principalmente Mauritania, Senegal, Malí y Níger, aunque también participaron en algunas de las actividades Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Conakry y Burkina Faso.

Las actividades del proyecto West Sahel consistieron en:

- Cursos de vigilancia de fronteras terrestres en Mauritania, Senegal, Malí y Níger.
- Entrega de módulos de material para vigilancia de fronteras terrestres para Mauritania, Malí, Senegal y Níger.
- Cursos de lucha contra la inmigración irregular en puertos y/o aeropuertos en todos los países que intervienen en el proyecto. Los cursos sobre inmigración irregular en África son impartidos por equipos multiagencia, liderados por Guardia Civil y alguna organización internacional y/o humanitaria.
- Reunión anual del *West Sahel Steering Committee*, celebrado en un país africano (Dakar y Bamako).
- Conferencia policial euro-africana anual. La del año 2011 se realizó en Canarias del 18 al 20 de octubre y, desde entonces, se viene realizando con carácter anual en Las Palmas de Gran Canaria.
- Financiación de Oficiales de Enlace de España en Mauritania, Senegal, Malí y Níger y de Senegal en España. En el caso de Malí y Níger, tuvieron como misión principal facilitar la logística para la entrega de los módulos de material previstos, así como participación en los cursos a impartir).
- Campañas de sensibilización de los peligros de la inmigración irregular a desarrollar en Mauritania, Malí, Senegal y Níger.

Hay que destacar que todas las actividades se desarrollaron de forma progresiva durante los años 2011 y 2012, en coordinación con la Comisión Europea, y condicionadas por el avance de los diversos expedientes de contratación.

Como continuación al proyecto anterior y a la vista de los buenos resultados el 18 de mayo de 2014 se firmó el contrato de subvención del Proyecto *West Sahel*



*Mauritania*, el cual fue aprobado por la Delegación de la Unión Europea en Mauritania y finalizó el 30 de abril 2016. Su ejecución se prolongó durante 18 meses, habiéndose llevado a cabo la reunión de lanzamiento del mismo en Nuakchot (Mauritania) el 9 de junio 2014. Es una continuación del camino ya emprendido, consolidando las relaciones y cooperación con los países *Seahorse-West Sahel*. Como beneficiarios del proyecto están implicados Mauritania, Senegal y Mali. En su desarrollo se llevan a cabo cursos de vigilancia de fronteras, para Malí, Mauritania y Senegal, respectivamente. Se realiza un entrenamiento de las Unidades de Gendarmería de los países mencionados para la realización de patrullas conjuntas y control de fronteras. Los cursos se desarrollaron en dos fases, una inicial en España, con participación del CAE, y una segunda sobre el terreno, con participación igualmente de Unidades Especiales. Otras acciones llevadas a cabo han sido:

- Creación de un Centro de Cooperación Policial Internacional, con sede en Selibaby (Mauritania), para fomentar el patrullaje fronterizo terrestre conjunto entre Gendarmerías de Mauritania, Senegal y Mali. Esa actividad es en cooperación con IOM Mauritania que construirá el edificio, correspondiendo al Cuerpo participar en la formación de las diversas Agencias de Seguridad Mauritanas, así como Oficiales de Enlace de Mali y Senegal.
- Creación de un Destacamento fluvial de Gendarmería de Mauritania en el río Senegal. Reforzar las capacidades de Gendarmería de Mauritania en el área y fomentar el patrullaje conjunto a ser posible con Gendarmería de Senegal.
- Impartición de cursos de formación en materia de inmigración en general en las zonas fronterizas de Mauritania con Senegal y Mali, incluyendo el adiestramiento de los operadores del Centro de Cooperación de Selibaby, con asistencia mixta de los tres países si fuera posible, para ir fomentando la colaboración.
- Se continuaría con las Conferencias Euro-Africanas que se celebran en Canarias.
- Financiación del despliegue de los Oficiales de Enlace del Cuerpo en Mauritania y parcialmente en Mali, mientras se desarrolla el Proyecto (años 2014-2015)
- Financiación del adiestramiento de Unidades caninas de Gendarmería de Mauritania en fronteras con Senegal. Se realizan dos cursos y el proyecto financia la adquisición de ocho perros y sus perreras móviles.

En 2011, la Guardia Civil, dentro del marco del Memorando de Cooperación bilateral entre la Institución y la Gendarmería Nacional de Senegal, atendió la solicitud planteada por el Alto Comandante de la Gendarmería para crear en su país una unidad tipo GAR, al objeto de hacer frente al desarrollo de los acontecimientos que estaban teniendo lugar en la región de Casamanza. El conflicto de Casamanza es una guerra civil de baja intensidad que se ha librado entre el gobierno de Senegal y el Movimiento de Fuerzas Democráticas de Casamanza (MFDC) desde 1982, sobre la cuestión de la independencia de la región.

En este caso hay que destacar el salto cualitativo de la acción de la Guardia Civil en la zona del Sahel, pues de estar limitado solo a la inmigración irregular se ha pasado a la seguridad; para el caso de Senegal no existían proyectos o fondos europeos que permitieran financiar actividades de este tipo, por lo que se desarrolló como una cooperación bilateral.

Para el progreso de este importante proyecto se llevaron a cabo una serie de actividades como necesarias en el proceso de creación de esta unidad:

- Visita al CAE/UAR por parte de miembros de la Gendarmería a fin de conocer las capacidades y organización de la Unidad.
- Realizar una formación específica para un grupo reducido de gendarmes en el CAE. Asistencia de oficiales senegaleses al curso de Adiestramientos Especiales para obtener la capacitación para poder formar a los componentes de la nueva Unidad.
- Monitorizar la creación de la unidad enviando una misión de expertos a Senegal durante el periodo de creación y organización de la futura unidad.

Del 5 al 8 de septiembre de 2011, el director del CAE, el coordinador del Proyecto y dos instructores del CAE se desplazaron a Senegal con el fin de preparar la realización de un curso de adiestramientos especiales en Senegal. Posteriormente se produjo el desplazamiento a Senegal de cuatro instructores del GAR y de un oficial asesor durante 13 semanas (del 9 de enero al 14 de abril de 2012) para adiestrar al personal de la futura unidad, así como proceder al asesoramiento de su creación.

Como continuación a las formaciones desarrolladas en mayo y noviembre de 2013 se realizaron dos cursos de «Formador de formadores para la prevención y lucha contra las amenazas para la seguridad y estabilidad para personal del Sahel», desarrollados en Senegal, Malí, Mauritania y Níger. Dicho curso se viene realizando de forma anual en el CAE con la asistencia de cinco miembros por cada

uno de los países señalados, tal y como se menciona al final del presente documento en la sección de formación.

Finalmente, no podemos pasar por alto la participación de miembros de la Guardia Civil en las Misiones *EUCAP Sahel*, en la que se desarrolla en Níger participaron tres miembros del Cuerpo, El general que suscribe como primer jefe de Misión que, junto a un capitán y un teniente, estuvo en la fase más difícil como fue la instalación y puesta en marcha, cuando la misma tenía vocación regional, extendiendo su área de responsabilidad a Mauritania Mali y Níger, aunque posteriormente, por los acontecimientos en Mali, la UE decidió crear una nueva Misión en Mali, independiente de la anterior, donde se encuentran actualmente dos oficiales del Cuerpo.

## 6. Prospectiva

La idea que se mantiene en la acción exterior de España y, por tanto, de la Guardia Civil, es continuar trabajando en África en el desarrollo de las misiones abiertas y además extender la acción del Cuerpo hacia nuevas misiones y acciones relacionadas con la seguridad y la inmigración irregular, pues no se puede abandonar esta vigilancia, ya que los buenos resultados se vendrían abajo en poco tiempo.

En la estrategia a seguir por la Guardia Civil en la región del Sahel en los próximos años, bien como proyectos bilaterales, multilaterales o de la Unión Europea, se han tenido en cuenta los tres elementos principales que configuran el marco general de actuación:

- Las necesidades e intereses de la Institución en esta zona, especialmente en materia de inmigración ilegal, delincuencia organizada y terrorismo.
- Los vínculos y relaciones establecidas por el Cuerpo en el Sahel, materializados en numerosas acciones de cooperación con cuerpos policiales de estos países y en la experiencia adquirida tras estos años de presencia permanente.
- Los documentos que configuran la estrategia y las líneas de acción en materia de seguridad y desarrollo en el Sahel, elaborados a distintos niveles administrativos: Europa, España, Ministerio de Interior y la propia GC. En este apartado se detallan los principales documentos e iniciativas que configuran la estrategia global en materia de seguridad en la zona Sahel.

### 6.1. Proyecto *Blue-Sahel*

Como continuación de las acciones iniciadas en los Proyectos *Seahorse* y *West Sahel*, y ante la nueva estrategia de la UE para el Sahel, en vista a combatir de forma global las nuevas amenazas, tráfico de drogas y acciones terroristas de AQMI, se ha diseñado este nuevo proyecto para solicitar financiación a la UE. Las Gendarmerías de Mauritania, Mali y Senegal han solicitado, igualmente, la continuación del proyecto *West Sahel* con la realización de nuevos cursos de vigilancia de fronteras terrestres por parte de la JFF, que implican la donación de material necesario y entrenamiento de los gendarmes para realizar sus funciones.

El proyecto iría dirigido a los países del Sahel con fachada marítima atlántica, con el fin de prevenir los riesgos latentes en el Sahel, incluyendo a Mali por razones geográficas. Estos países podrían servir como espacio amortiguador de las nuevas amenazas para Europa, no solo de la inmigración irregular sino también del tráfico de drogas y la amenaza terrorista, y contemplaría las siguientes actividades:

- Creación de patrullas fronterizas en Mali, Mauritania, Senegal y Guinea Bissau.
- Creación de un Destacamento fluvial de Gendarmería de Senegal.
- Cursos de formación marítima en Cabo Verde, Gambia y Guinea Bissau.
- Impartición de cursos de formación en materia de inmigración irregular.
- Continuación de las Conferencias Policiales Euro-Africanas que se celebran en Canarias en el marco del Proyecto *West Sahel Mauritania*.
- Cursos de patrullas conjuntas terrestres Guardia Civil-Gendarmería de Mauritania.
- Entrenamiento conjunto inter-agencias (Gendarmería y Fuerzas de protección de la Naturaleza) en materia de vigilancia de fronteras y protección de espacios naturales en Senegal y Guinea Bissau, tanto a nivel terrestre como marítimo.
- Reforzar la cooperación entre países vecinos y la UE (Puntos de Contacto).
- Evaluación y seguimiento de las actividades.

## 6.2. Proyecto *GAR-Sahel*

Se trata de un proyecto regional liderado por Guardia Civil en colaboración con la Gendarmería Nacional Francesa y la Guardia Nacional Republicana de Portugal, presentado a la Comisión Europea para ser financiado por el Fondo Fiduciario de Urgencia de la Unión Europea para África (ventana Sahel y Cuenca del Lago Chad). Los países beneficiarios serían el G5 Sahel (Mauritania, Malí, Níger, Chad y Burkina Faso), además de Senegal. Con este proyecto se pretende la creación de seis Unidades GAR. Después de la reunión mantenida por los países del G5S en Yamena a principios de marzo, la iniciativa ha recibido un gran impulso para ser costeada con cargo al Fondo Fiduciario. En este momento las reuniones de coordinación entre España y Francia (Guardia Civil-Gendarmería) están en fase de desarrollo y por ello se considera que el proyecto llegará a buen fin.

El proyecto solicitado tiene como objeto crear unidades policiales robustas, flexibles, móviles, multidisciplinarias y autosuficientes, denominadas GAR (Grupos de Acción Rápida) en la zona del Sahel. Estas unidades tienen naturaleza dual, pudiendo ser empleadas en labores preventivas (despliegues operativos de cierres de zona, batidas, impermeabilización de fronteras, etc.), o de forma reactiva, proporcionando apoyo a otras unidades territoriales o en caso de incidentes graves.

Las unidades GAR estarían basadas en la experiencia previa adquirida en unidades similares, desplegadas en España y en Senegal. Sin embargo, el producto final sería una herramienta policial completamente nueva, ya que habría que adaptarla a las necesidades reales y al entorno de trabajo de cada país y, además, estarían enriquecidas con las aportaciones de otros expertos policiales europeos que se puedan incorporar al proyecto.

Los resultados serán evaluables a corto plazo, ya que el despliegue de estas unidades se ha diseñado de forma modular. El primer módulo (una unidad tipo compañía, integrada por 100 miembros) podría estar completamente operativo en 19 meses (13 meses para completar la formación y equipamiento de la unidad y su despliegue, más otros seis meses de monitorización) y la creación de seis módulos se podría completar en 39 meses. Al ser un proyecto de alcance regional, el orden de los países donde se realice el despliegue se adaptará a las necesidades estratégicas de la Unión Europea.

## 6.3. Proyecto *El-Ksar*

En apoyo a los diferentes Proyectos *Seahorse* y como continuación a los proyectos *West Sahel*, y en concreto al *West Sahel Mauritania*, junto con la petición de la Gendarmería de Mauritania de ayuda en diversos aspectos de la seguridad

pública (y muy especialmente en cuanto a lo relacionado con la seguridad en los aeropuertos de Nuakchot y Nuadibú, así como para realizar nuevos cursos de vigilancia de fronteras terrestres como los que viene proyectando la Jefatura de Fiscal y Fronteras), la propia Delegación de la UE en Mauritania, que coordina el Proyecto *West Sahel Mauritania*, ha sugerido la posibilidad de presentar un nuevo proyecto que dé continuidad al trabajo ya realizado, al tiempo que priorice la seguridad de los aeropuertos mencionados.

Los ámbitos del nuevo proyecto serían:

- Formación de las Unidades de Seguridad aeroportuaria, de Gendarmería de Mauritania (aeropuertos de Nuakchot y Nuadibú).
- Financiación del despliegue de un Oficial de Enlace de Guardia Civil experto en Seguridad aeroportuaria en Nuakchot y del OFEN en Nuadibú.
- Cursos de formación en vigilancia de fronteras terrestres.
- Cursos de formación en materia de inmigración irregular.
- Conferencia Policial Internacional Euro-Africana.
- Formación del personal destacado en el Centro de Cooperación para la Gestión de Fronteras en Selibaby (Mauritania), que serviría como futura base de coordinación de operaciones y patrullas mixtas y conjuntas, de vigilancia de fronteras entre las agencias encargadas de la gestión de fronteras de Mauritania, Senegal y Mali.
- Actividades de evaluación y monitorización.

#### **6.4. La Guardia Civil integrada en EUROGENDFOR**

La UE trabaja sobre una misión de carácter civil para la reforma del sector de la seguridad en Mali, que incluye un componente policial en el que los países de EUROGENDFOR han manifestado su interés en participar.

La propuesta de participación presentada por la Presidencia de EGF a la UE para dicha misión presentaba como línea principal de acción la formación de la Gendarmería Nacional, así como la participación en el asesoramiento del Órgano Central de dicha Gendarmería, tanto en áreas operativas como también en cursos base o especializados en técnica policial, información, investigación criminal, etc.

La Guardia Civil, como miembro de EUROGENDFOR, adquirió el compromiso ante dicha Organización de aportar a la futura misión un número inicial de entre cinco y diez efectivos.

Las vacantes son cubiertas por los candidatos presentados por los Estados miembros al Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS), según un proceso de selección en base al currículum y a una entrevista telefónica. Por este motivo, el PHQ propuso que los candidatos de los países miembros de EUROGENDFOR participasen en una fase de preparación de las entrevistas en las instalaciones del PHQ, al objeto de poder preparar con ciertas garantías a los candidatos.

## 7. Conclusiones

La intervención de la Unión Europea y de España en el Sahel continuará, ya que los problemas detectados, así como las amenazas y los riesgos siguen vivos y por ello se hace necesario consolidar las actuaciones realizadas y continuar para avanzar, pero hay que tener en cuenta una serie de cuestiones.

La primera, aunque sea una frase muy manida, es que hay que buscar soluciones africanas a los problemas africanos, pues no se pueden trasplantar las soluciones europeas a África, por ello hay que tener un respeto absoluto a la apropiación africana o, como se conoce en inglés, «*ownership*», que no es más que el respeto a las decisiones de los africanos en sus correspondientes países, ya que se trata de países soberanos e independientes a los que se debe ayudar en la búsqueda de la solución de los problemas, pero la decisión final de la adopción de medidas o de modelos es absolutamente de ellos. Hay que evitar la imposición de modelos europeos a sus problemas, ya que esto podría ser apreciado como un neocolonialismo, por lo que hay que ser muy sensible en este aspecto.

Se debe tener presente que la concepción del tiempo de los europeos, occidentales en general, y de los africanos es completamente diferente, ya que el ritmo africano nada tiene que ver con el europeo, solo traer a colación un proverbio africano en el sentido que dice «vosotros los occidentales tenéis el reloj, pero nosotros los africanos tenemos el tiempo», lo que quiere decir que todas las programaciones o planificaciones de los occidentales son de un valor aproximado y no real. Como ejemplo de ello está la Estrategia de la Unión Europea para el Sahel, del mes de marzo de 2011, en la que se establecieron unos objetivos:

- Seguridad y desarrollo son inseparables.

- La seguridad y desarrollo en el Sahel no es posible sin una estrecha cooperación regional.
- Los Estados de la región se beneficiaran del aumento de la capacidad.
- El importante papel de la UE impulsando el desarrollo para mejorar la seguridad de los ciudadanos europeos y sus intereses.

De ellos proponía alcanzar a los tres años los siguientes:

- Mejorar el acceso de la población a los servicios básicos.
- Mejorar las relaciones con las antiguas potencias colonizadoras.
- Reducir los ataques terroristas y los secuestros.
- Mejorar la seguridad en las zonas contestadas del Sahel.
- Contribuir a la lucha contra la corrupción.
- Mejorar la comunicación y la confianza entre las autoridades locales y estatales.
- A medio plazo, entre los 5 y 10 años se proponían los siguientes objetivos:
  - Aumentar la estabilidad política, la seguridad y la buena gobernanza.
  - Mejorar las oportunidades económicas y de educación.
  - Establecimiento de las condiciones para un desarrollo sostenible.
  - Mitigar las tensiones internas incluyendo el extremismo violento.

La estrategia de la UE está dotada de presupuestos anuales que se han ido agotando en los periodos establecidos, pero sin embargo los resultados propuestos no son visibles ni en los plazos ni en la proporción que la UE desearía, por lo que, como se ha expresado anteriormente, el tiempo y el ritmo en África tienen otra dimensión.

Hay que intentar erradicar la cultura de la indemnización y la ayuda como medio de vida entre los africanos, ya que si se instalan en ella no avanzarán, pues piensan que la ayuda será eterna y que deben recibir dinero siempre.

Una labor muy importante a introducir en África es la cultura de la durabilidad, que consiste en que las enseñanzas o labor desarrollada por la ayuda internacional permanezcan después de que los occidentales se hayan ido. Por ello



son muy importantes los programas de formador de formadores, para que los locales se conviertan en relés de sus compatriotas y puedan transmitirles las enseñanzas recibidas. Superar la mentalidad del mantenimiento correctivo e implantar la del mantenimiento preventivo, que el material debe cuidarse y no solo prestarle atención cuando se avería; este aspecto es muy importante, aunque ello sea luchar contra la propia cultura africana.

Por lo que respecta a la intervención de España, y en concreto de la Guardia Civil en África, debe seguirse la línea iniciada de intervenir en esos países que afectan directamente a la seguridad de España y de Europa, como ya se viene haciendo y tan buenos resultados está arrojando, como por ejemplo en inmigración irregular, habiéndose convertido España en un referente internacional por su eficacia. Sin embargo la acción de España, y de la Guardia Civil, debiera ser más contundente, demostrando nuestro interés con una presencia española lo suficientemente fuerte para que sea creíble, y de esta manera hacer patentes los intereses españoles en ese campo u en otros colaterales o futuros, pues la presencia de uno o dos representantes en una misión internacional es algo más testimonial que efectivo. Para ello debe fomentarse el estudio de idiomas por el personal del Cuerpo y, si se trata de África, el francés adquiere un valor extraordinario, pues es el idioma predominante en la zona de acción de la Guardia Civil y para la colaboración y coordinación nada más eficaz que tener una misma lengua de trabajo.

# La vigilancia y el control de las costas y las fronteras (2015): Las actividades del Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras de la Guardia Civil

Víctor Manuel García-Sacristán

## Resumen

La inmigración irregular sigue siendo una de las prioridades estratégicas para España y Europa. A diferencia del incremento sin precedentes de la inmigración irregular en la ruta del Mediterráneo Oriental, las cifras registradas en las fronteras exteriores responsabilidad de España, y en las que la Guardia Civil tiene definidas claramente sus competencias, la estadística refleja que las detecciones de inmigrantes irregulares se mantienen en unos niveles similares a los alcanzados en años anteriores.

En relación a la lucha contra la inmigración irregular en el año 2015, la Guardia Civil ha mantenido su estrategia, basada en un sistema multidisciplinar sostenido por tres pilares: la cooperación e intercambio de información con los países origen y tránsito, para lo que se han realizado actividades, visitas, reuniones y conferencias con autoridades de Marruecos, Mauritania, Argelia y Senegal por citar algunos ejemplos; la acción de vigilancia permanente aeronaval, con patrullas desplegadas en aguas internacionales y participando en operaciones marítimas conjuntas coordinadas por Frontex, no solo en España, también en aguas de Italia y de Grecia; y el mantenimiento de un sistema de detección-reacción fundamentado en las actuaciones del Servicio Marítimo, el Servicio Aéreo, el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) y las patrullas terrestres que ha permitido rescatar a un gran número de inmigrantes irregulares y detener a traficantes de droga.

**Palabras clave:** *Detección de cruce irregular de las fronteras, Red de Patrullas Europeas, Sistema de Vigilancia Europeo de Fronteras (EUROSUR).*

### **Abstract**

Illegal immigration remains a strategic priority for Spain and Europe. Unlike the unprecedented increase in illegal immigration in the Eastern Mediterranean routes, the figures recorded in the external borders responsibility of Spain, in which the Guardia Civil has clearly defined its powers, show that detections of irregular migrants remain at similar levels to that observed in previous years.

In regards to the fight against illegal immigration in 2015, the Guardia Civil has maintained its strategy, based on a three-pillar multidisciplinary system: first, cooperation and exchange of information with source and transit countries, which has required the development of activities such as visits, meetings and conferences with officials from Morocco, Mauritania, Algeria and Senegal, among others; second, permanent naval air surveillance, with patrols deployed in international waters and the participation in joint maritime operations coordinated by Frontex, not only in Spain but also in Italian and Greek waters; and third, the maintenance of a detection-reaction system based on the proceedings of the Maritime Service, the Air Service, the Integrated External Surveillance System (SIVE) and ground patrols, which has allowed the rescue of a large number of illegal immigrants and the arrest of drug traffickers.

**Keywords:** *Detection of illegal border-crossing. European Patrol Network (EPN), European Border Surveillance System (EUROSUR).*

## 1. La vigilancia y control de las fronteras como necesidad estratégica

La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea<sup>1</sup> identifica una serie de amenazas a la seguridad de los Estados y de los ciudadanos de la Unión y a la vez recoge una serie de principios que deben guiar la actuación de los Estados miembros para hacer frente a los desafíos. Esta estrategia identifica cinco acciones, una de las cuales se define como «gestión integrada de fronteras», siendo una pieza fundamental, tanto en la lucha contra la inmigración irregular como en el mantenimiento del espacio de libertad, seguridad y justicia.

En relación con la circulación de personas, la Unión Europea puede tratar la gestión de la inmigración y la lucha contra la delincuencia como objetivos gemelos de la estrategia de gestión integrada de las fronteras. Los instrumentos que mejoran la seguridad relativa a la circulación de mercancías también son complementarios y están en constante desarrollo para hacer frente a la sofisticación creciente de las organizaciones delictivas. En esta línea, las acciones propuestas consisten en aprovechar todo el potencial de EUROSUR<sup>2</sup>, aumentar la contribución de Frontex en las fronteras exteriores, desarrollar la gestión común de riesgos relacionados con la circulación de mercancías por las fronteras exteriores y mejorar la cooperación entre las agencias en el ámbito nacional.

En España, la Estrategia de Seguridad Nacional<sup>3</sup> entiende la Seguridad Nacional como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Esta Estrategia contempla un catálogo general de riesgos y amenazas, entre los que destacan, entre otros, los flujos migratorios irregulares; estos flujos se producen porque la Unión Europea sigue siendo un destino atractivo y un lugar de acogida para personas llegadas de las más diversas procedencias. En el caso español, el escenario migratorio se caracteriza por un menor número de llegadas, lo que ciertamente reduce los riesgos en el control fronterizo, pero no excluye focos de conflictividad potencial en el interior del país.

---

<sup>1</sup> La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (UE) en acción: COM (2010) 673 final, de 22 de noviembre de 2010.

<sup>2</sup> Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013.

<sup>3</sup> Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

El objetivo de la ordenación de los flujos migratorios es el de prevenir, controlar y ordenar los flujos en nuestras fronteras, que constituyen, a su vez, límites exteriores de la Unión Europea. Dentro de este ámbito se definen varias líneas de acción estratégicas las cuales enmarcan las actuaciones concretas necesarias para la preservación de la Seguridad Nacional, entre las que destacamos, por la implicación de la Guardia Civil, la ordenación de los flujos migratorios, la vigilancia y control de los accesos a las fronteras exteriores españolas en el marco del Sistema Integrado de Gestión de las Fronteras Exteriores de la Unión Europea y, en último lugar, la cooperación con los países de origen y tránsito migratorio, para favorecer su desarrollo, fomentar vías de inmigración legal y prevenir en origen la inmigración irregular.

La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional<sup>4</sup> distingue dos grandes grupos de riesgos y amenazas según su origen. En el primer tipo se encuentran aquellos derivados de actos deliberados y de naturaleza delictiva en los que la Guardia Civil trabaja activamente como consecuencia de la ejecución de las misiones y competencias establecidas por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Aquí destacan los tráficos ilícitos, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la inmigración irregular por vía marítima y el tráfico ilícito de inmigrantes, la explotación ilegal -o no regulada- de los recursos marinos, la degradación intencionada del medio marino, los actos contra el patrimonio cultural subacuático, así como las ciberamenazas.

En el segundo grupo, se encuentran los riesgos y amenazas de naturaleza accidental o fortuita, que se explican por el comportamiento y las condiciones naturales del medio y que, por tanto, resultan consustanciales al mero contacto del hombre con la mar. En este ámbito, la Guardia Civil contribuye también a la protección de la vida humana en la mar, rescatando o colaborando en el rescate de inmigrantes que se encontraban en grave riesgo para sus vidas.

Los tráficos ilícitos en un sentido amplio constituyen uno de los más graves riesgos y amenazas por sus consecuencias directas no solo para el Estado, que debe dedicar cuantiosos recursos a prevenir y reprimir esas actividades, sino también para la vida cotidiana de los ciudadanos. En la medida en que estos tráficos ilícitos son principalmente de carácter transnacional e implican en su respuesta a numerosos actores, su tratamiento se debe basar en la cooperación tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

---

<sup>4</sup> Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013, que desarrolla las previsiones de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 y las adapta a las exigencias especiales del ámbito marítimo, en línea con otros instrumentos estratégicos en el ámbito internacional.

Los flujos migratorios irregulares por vía marítima se producen en circunstancias, como ya se ha indicado, que ponen en peligro la vida, salud e integridad física de los inmigrantes, entre los que con frecuencia se encuentran menores de edad y mujeres. Un enfoque integral es esencial para abarcar todos los aspectos implicados en la inmigración irregular por vía marítima y el tráfico ilícito de inmigrantes.

## **2. La inmigración irregular en las fronteras exteriores de la Unión Europea en el año 2015**

En el cuarto trimestre de 2015 el número de detecciones de cruces fronterizos irregulares entre los puntos de paso fronterizos alcanzó la cifra de 978 300, el nivel más alto desde que se dispone de este tipo de datos, en el marco de la Red de Análisis de Riesgos de Frontex (FRAN) que se inició en 2007.

Durante el año 2015 se detectaron en las fronteras exteriores de la Unión Europea más de 1 820 000 cruces irregulares. Esta cifra multiplica por seis las detecciones obtenidas durante el año 2014, año que a su vez registraba un importante aumento en las cifras de inmigración irregular con relación al anterior.

En enero de 2015 se detectaron más de 20 000<sup>5</sup> entradas irregulares, y en los sucesivos meses se fueron registraron nuevos récords. Un nuevo punto de inflexión se reflejó en la estadística del mes de julio, cuando se alcanzaron más de 100 000 detecciones. Este momento coincide con la entrada en vigor de una ley en la Antigua República Yugoslava de Macedonia que permitía la legalización de inmigrantes en un período de 24 horas después de manifestar su voluntad de solicitar protección internacional. Por otro lado, el flujo de inmigración continuó creciendo en los meses de verano creando el caos en algunas zonas fronterizas del mediterráneo oriental. En septiembre se utilizaron, por parte de los países de los Balcanes occidentales, los servicios de ferrocarriles y autobuses para transportar inmigrantes al interior de la UE. La situación en octubre, lejos de mejorar, continuó con un aumento del número de inmigrantes, llegando a alcanzar más de 220 000 detecciones. En este mes se registró una cifra más alta que la que reflejaban las estadísticas de todo el año 2013.

No se dispone de un sistema automático capaz de rastrear el flujo del movimiento de personas que de manera irregular cruzaron la frontera; por lo tanto, no fue posible establecer el número exacto de personas que cruzaron

---

<sup>5</sup> Frente a los 4 700 de media registrados en el mes de enero de los años 2009 a 2014.

irregularmente, dos veces, las fronteras exteriores de la UE. Solo se pudo realizar una estimación en el sentido que alrededor de 1 000 000 de personas hicieron dos veces el cruce de las fronteras. El cálculo se basó en los inmigrantes detectados que cruzaron irregularmente a Grecia y que, posteriormente, volvieron a entrar en la UE a través de los Balcanes occidentales.

El mayor número de detecciones se registró en la ruta del Mediterráneo oriental (885 386), principalmente entre Turquía y las Islas griegas del este del mar Egeo. Sin embargo, solo una pequeña parte de ellos solicitaron asilo en Grecia, ya que la mayoría cruzaba nuevamente la frontera con la Antigua República Yugoslava de Macedonia y se dirigían a los Balcanes occidentales; inicialmente, hacia la frontera húngara con Serbia, donde solicitaban asilo, para continuar posteriormente hacia su destino final en la UE.

A partir de mediados de septiembre, el flujo se desplazó a la frontera de Croacia con Serbia. Esta variación del flujo de inmigración se produjo como consecuencia de la construcción de un obstáculo temporal en Hungría<sup>6</sup> y del establecimiento de zonas de tránsito para la tramitación inmediata de las solicitudes de asilo donde, en caso negativo, se introduce la posibilidad de proceder a su retorno a Serbia.

Por el contrario, en la ruta del Mediterráneo central, el número de las detecciones por cruce irregular de las fronteras fue, aproximadamente, de 154 000 detecciones; este dato representa un ligero descenso en comparación con el del año anterior, aunque esta cifra es aún más alta que las detecciones totales registradas para toda la UE en 2011 (el año de la primavera árabe), en el que se registraron 141 051. Esta disminución puede ser consecuencia de la disminución del número de inmigrantes de origen sirio (alrededor de 40 000 en 2014 y 7 448 en 2015), que posiblemente se hayan desplazado a la ruta del Mediterráneo Oriental.

En la ruta del Mediterráneo occidental, la cooperación entre España y Marruecos fue clave para el mantenimiento de las detecciones, a través de la ruta terrestre entre los dos países, en un nivel relativamente bajo. Como consecuencia de ello, los migrantes subsaharianos, que podían dirigirse a España utilizando la ruta marítima directa, optaron cada vez más por utilizar la ruta de Libia.

La ruta de África occidental, que conecta Senegal, Mauritania y Marruecos con las islas Canarias, tras un peligroso viaje en el océano Atlántico, mantiene

---

<sup>6</sup> A mediados de agosto de 2015 la barrera entre Hungría y Serbia fue tomando forma como una valla de seguridad doble. Hay una valla exterior compuesta por tres hileras de alambres de púas y dentro de ella hay una barrera resistente de 3,5 m de altura. Feher Margit, *Wall Street Journal*.



unas cifras bajas, a pesar de que se registra una tendencia cada vez mayor de salidas desde Marruecos. Este bajo número de inmigrantes irregulares es también consecuencia de las actividades conjuntas de vigilancia realizadas entre la Guardia Civil y organizaciones policiales de países de la vertiente atlántica de África. Igualmente destaca la influencia que supone la aplicación del retorno efectivo de los inmigrantes detectados por cruzar la frontera de forma irregular.

Con referencia a la frontera terrestre oriental de Europa, en 2015 surgió una nueva ruta, correspondiente a la frontera terrestre entre Noruega y Finlandia con la Federación Rusa (la ruta ártica). El principal punto de cruce fronterizo fue el de Storskog en Noruega, que registró un elevado número de solicitudes de asilo, más de 5 200. La situación se moderó en diciembre, cuando la Federación Rusa reanudó controles de salida de viajeros en posesión de documentos de viaje que les permitieran entrar en la UE.

El mayor porcentaje de detecciones de cruce irregular de las fronteras exteriores de la UE en 2015 declararon ser originarios de Siria (594 059) y de Afganistán (267 485). Mientras que los sirios, sin lugar a dudas, constituyen la mayor proporción, su número exacto es difícil de establecer debido al hecho de que otros migrantes también afirman ser de Siria para poder agilizar su viaje a Europa. Uno de los principales retos de las autoridades encargadas del control de fronteras es el de determinar la identidad de un gran número de inmigrantes que, además, se encuentran mal documentados.

Desde 2014, el número de inmigrantes subsaharianos ha ido creciendo constantemente, llegándose a detectar la llegada de más de 64 000 inmigrantes en 2015, cifra que representa casi el 85 % de la ruta central del Mediterráneo.

En contraste con los originarios de África del este, que tienden a solicitar asilo en otros Estados miembros, los de África occidental solicitan asilo en Italia y por ello representan la mayor proporción de solicitudes de asilo en ese país.

Grecia e Italia han estado sometidas durante el año 2015 a las mayores presiones migratorias ya que han representado los principales puntos de entrada en la UE, registrando diariamente miles de llegadas irregulares. Los flujos a gran escala de inmigrantes han supuesto para varios Estados miembros una nueva experiencia. Los principales desafíos incluyen la ampliación de las áreas de vigilancia, la necesidad de aumentar el área de las operaciones de búsqueda y rescate, la falta de infraestructuras para recibir y alojar a miles de personas llegadas en un período de tiempo muy corto, la falta de experiencia para detectar documentos de viaje poco comunes, dificultades para la identificación de los inmigrantes debido a la falsedad de las declaraciones sobre su identidad o su edad y no utilizar sistemáticamente el control de huellas dactilares a través de Eurodac.



Por último, pero no menos importante, el proceso de registro en las fronteras debe ser riguroso teniendo en cuenta los riesgos que representa para la seguridad interna.

Las elevadas detecciones de paso irregular de las fronteras exteriores de la UE durante el año 2015 trajeron consigo también el aumento de incidentes violentos a lo largo de dichas fronteras. Los traficantes de seres humanos, movidos por el lucro, ponen cada vez más en peligro la vida de los inmigrantes. Se registran también situaciones en las que un gran número de personas cruzan la frontera en masa dando lugar al uso de la fuerza por parte de las fuerzas responsables del orden público.

Es muy difícil estimar las muertes de los migrantes que trataron de cruzar irregularmente la frontera, ya que no es posible disponer de datos para mantener un recuento exacto de personas desaparecidas. Frontex no registra estos datos y solo puede proporcionar el número de los cuerpos recuperados durante las operaciones conjuntas. En 2015, 470 cadáveres fueron registrados en el área mediterránea, un aumento del 112 % en comparación con 2014. De acuerdo con las estimaciones de la Organización Internacional para las Migraciones, más de 3 770 personas desaparecieron o murieron en el área del Mediterráneo en 2015.

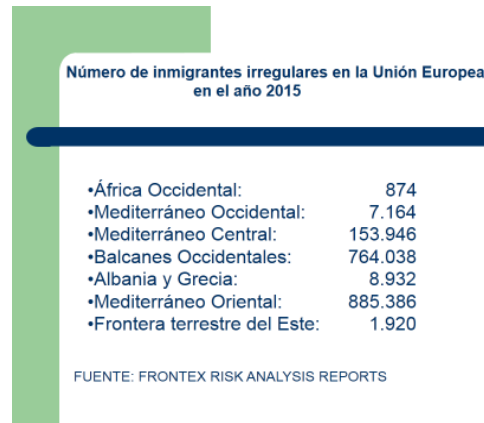
En una situación de presión continua en las fronteras exteriores de la UE, es de suponer que estos desafíos se aborden mejor de manera coordinada, armonizando la legislación y poniendo a disposición recursos compartidos; además, se deben realizar esfuerzos en el tema de retornos. De hecho, en la agenda de la UE sobre migración, la Comisión afirma que *«uno de los incentivos para los migrantes irregulares es el conocimiento de que el sistema de retorno de la UE (la intención de retorno de los inmigrantes irregulares o de aquellos cuya solicitud de asilo se haya denegado) funciona de manera imperfecta»*.

Frontex ha creado escenarios para poder monitorizar los cambios en el entorno en el que esta Agencia opera. Son muchos los actores que pueden hacer uso de estos escenarios para desarrollar sus propias estrategias internas o supervisar cómo estas estrategias encajan en un entorno cambiante.

La Unidad de Análisis de Riesgos de Frontex, a través de sus publicaciones periódicas, ofrece los datos estadísticos relativos a la situación de las fronteras exteriores de la Unión Europea referidos, principalmente, a la inmigración irregular. En las fronteras exteriores de la UE las actividades de vigilancia son las realizadas por las autoridades encargadas del control fronterizo realizado entre los puntos habilitados para el control fronterizo. Durante estas actividades de vigilancia, en 2015, se detectaron más de 1 820 000 personas que cruzaron irregularmente las fronteras exteriores de la UE, es decir, seis veces más que en

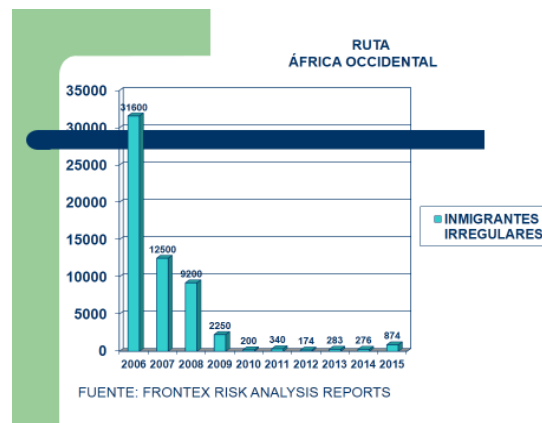
2014. A lo largo de 2015 y, en particular, durante el verano, no solo aumentaron las entradas, también cambiaron las rutas utilizadas por los solicitantes de asilo.

El cruce irregular de las fronteras exteriores de la UE entre puntos de control fronterizo durante el año 2015 ascendió a 1 822 337:

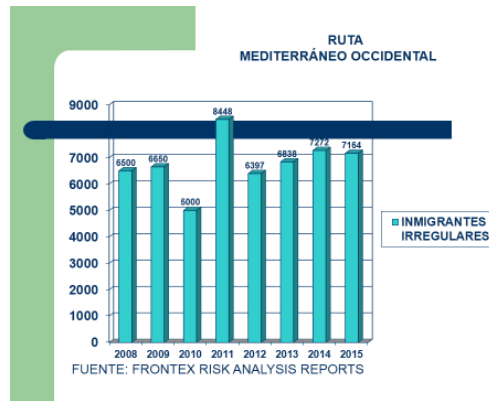


A continuación se expone la evolución de la detección de cruces irregulares de las fronteras exteriores de la UE, entre puntos de control fronterizos, especificado por rutas:

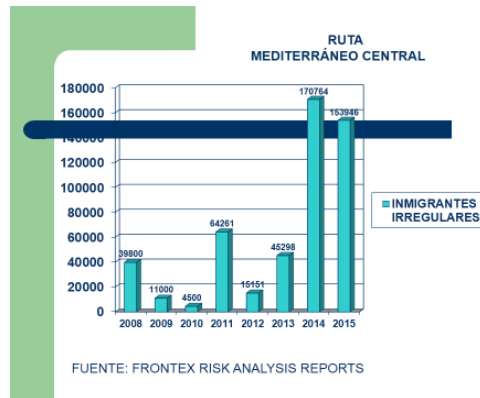
- Ruta de África occidental:



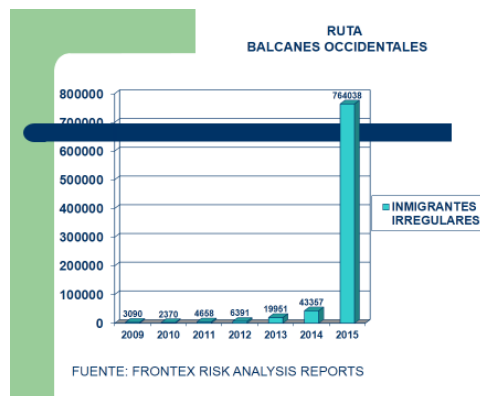
- Ruta del Mediterráneo occidental:



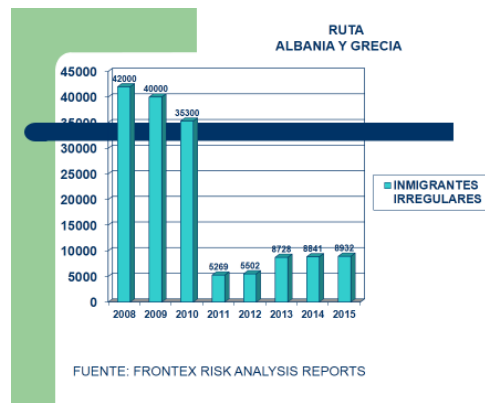
- Ruta del Mediterráneo central:



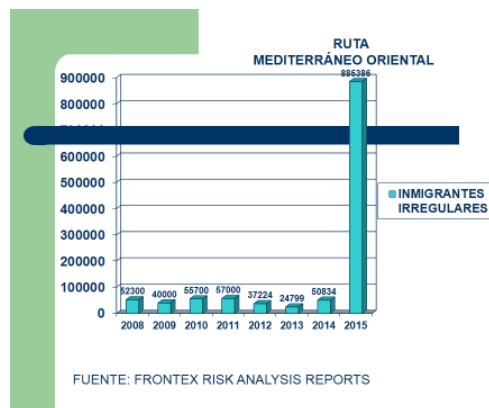
- Ruta de los Balcanes:



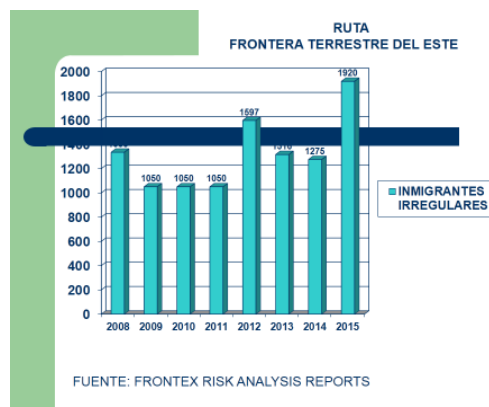
- Ruta circular de Albania a Grecia:



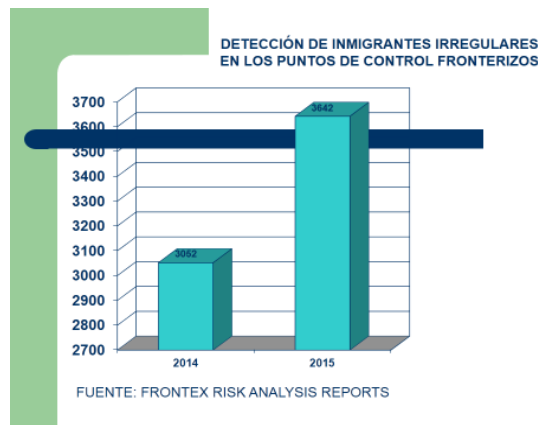
- Ruta del Mediterráneo oriental:



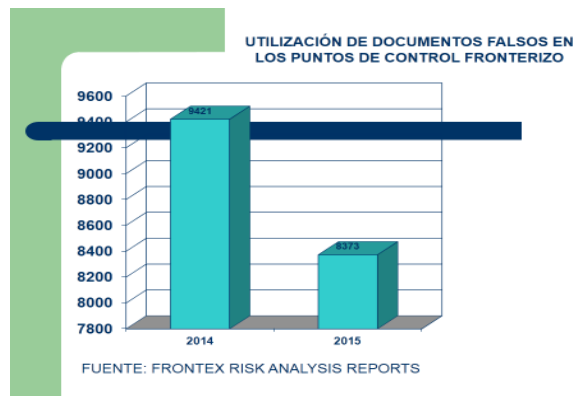
- Ruta de las fronteras terrestres del Este:



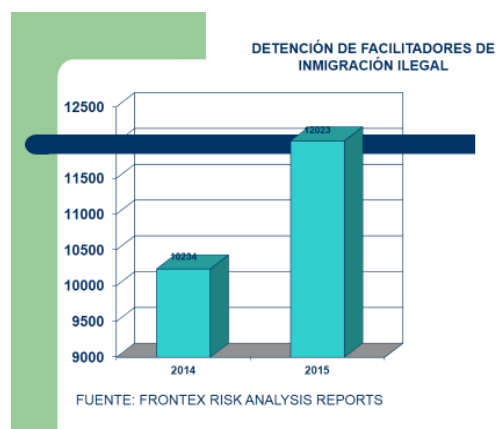
- Detección de cruces irregulares en los puntos de control fronterizos:



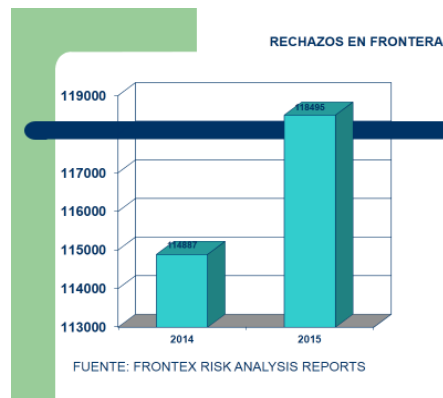
- Detección de uso de documentos falsos:



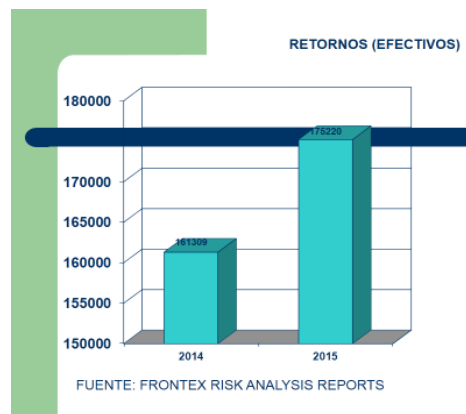
- Detención de facilitadores de inmigración irregulares:



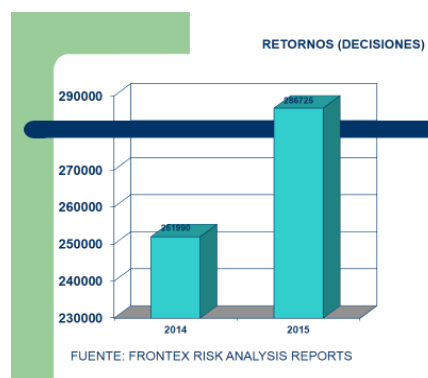
- Rechazos en frontera:



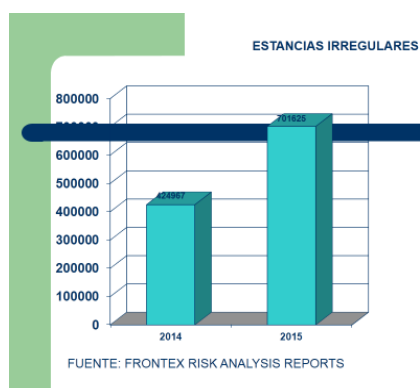
- Retornos (reales):



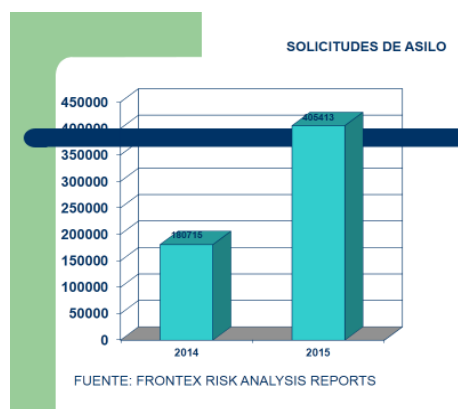
- Retornos (decisiones):



- Detección de estancias irregulares:



- Solicitudes de asilo:



A España le corresponde la vigilancia y control de dos rutas: la del Mediterráneo occidental y la de África occidental. De los informes trimestrales de Frontex (FRAN) podemos proporcionar datos desagregados, correspondientes al año 2015.

## 2.1. La ruta del Mediterráneo occidental

La cooperación entre España y Marruecos es clave en el mantenimiento de un bajo nivel de detecciones en la ruta terrestre entre los dos países, y las autoridades marroquíes previenen regularmente los intentos de saltar por encima de las vallas de Melilla y Ceuta. Las autoridades marroquíes también han construido un foso y una valla en su propio territorio, en las zonas más vulnerables del perímetro, cerca de la frontera con las ciudades de Ceuta y de Melilla. Estas medidas, combinadas con la aplicación del acuerdo de readmisión, el refuerzo de

las unidades de la vigilancia de fronteras de Marruecos que protegen la valla y el desmantelamiento de campamentos improvisados de inmigrantes, han reducido el número de intentos de cruzar irregularmente la frontera.

Como resultado, los migrantes subsaharianos están tratando de tomar la ruta marítima hacia España. Durante las entrevistas con los inmigrantes irregulares («*debriefing*»), muchos afirman que hicieron varios intentos de saltar la valla de Melilla antes de tomar la ruta marítima. Los inmigrantes son animados, también, para cambiar la ruta, dirigiéndose hacia Libia ya que la posibilidad de retorno es menor en caso de ser detectados.

Se ha registrado un aumento del número de solicitantes de asilo de ciudadanos sirios en Ceuta y Melilla. En marzo de 2015 se inauguraron, en los pasos fronterizos de Ceuta y Melilla, las oficinas de protección internacional y asilo. La decisión se produjo como respuesta al aumento, desde noviembre de 2014, de las familias sirias que solicitan asilo. La mayoría de las solicitudes se hicieron en el interior de Melilla, lo que sugiere que muchos entraron de manera fraudulenta.

Por esta ruta se registraron 7 164 entradas irregulares, de las cuales la mayor parte (5 019) se produjeron por mar, utilizando pequeñas embarcaciones sobre todo del tipo «*toy*». El resto, 2 145, entraron por tierra a las ciudades de Ceuta y de Melilla. En ambas rutas, los nacionales de Guinea representaron la mayor proporción.

AÑO 2015	RUTA DEL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL				
	Enero/ Marzo	Abril/ Junio	Julio/ Septiembre	Octubre/ Diciembre	Total
Total	1 107	1 564	1 710	2 783	7 164
DISTRIBUCIÓN					
Por mar (Total)	628	1 270	1 310	1 811	5 019
Guinea	107	265	186	486	1 044
Argelia	90	179	417	366	1 052
Marruecos	81	53	179	299	612
Otros	350	773	528	660	2 311
Por Tierra (total)	479	294	400	972	2 145
Guinea	203	96	217	431	947
Camerún	5	16	27	163	211



<b>Marruecos</b>	43	44	46	83	216
<b>Otros</b>	228	138	110	295	771

Fuente: FRONTEX (FRAN)

## 2.2. La ruta de África occidental

En esta ruta se conectan Senegal, Mauritania y Marruecos con las Islas Canarias. Las cifras siguen siendo bajas (874 inmigrantes, en su mayoría nacionales de Guinea) a pesar de una tendencia cada vez mayor de las salidas desde Marruecos. Las bajas cifras se deben, en parte, a los memorandos de entendimiento (conocidos por su acrónimo en inglés, *MoU*) suscritos entre España con Marruecos, Senegal y Mauritania, que incluyen actividades conjuntas de vigilancia y retorno efectivo de los inmigrantes irregulares. Gracias al bajo número de salidas, hubo que lamentar pocas pérdidas de vidas humanas. Aun así, al menos 12 personas murieron en marzo de 2015, en dos incidentes de pateras procedentes de Marruecos.

AÑO 2015	RUTA DE ÁFRICA OCCIDENTAL				
	Enero/ marzo	Abril/ junio	Julio/ septiembre	Octubre/ diciembre	Total
TOTAL	36	114	228	496	874
DISTRIBUCIÓN					
<b>Guinea</b>	13	31	85	236	365
<b>Costa de Marfil</b>	3	9	37	87	136
<b>Gambia</b>	3	15	23	44	85
<b>Otros</b>	17	59	83	129	288

FUENTE: FRONTEX (FRAN)

## 3. Marco normativo

Con la publicación de la Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre<sup>7</sup>, la Guardia Civil mejora sus herramientas para la vigilancia marítima de costas y

<sup>7</sup> Orden por la que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras. Desarrollada por la Orden General de la Guardia Civil número 2 dada en Madrid

fronteras y la dota de una estructura adecuada para coordinar, asesorar y dirigir las operaciones de vigilancia marítima en el marco de sus competencias, en coordinación con los diferentes servicios del Estado, así como para el seguimiento de las situaciones. La puesta en funcionamiento de estos Centros de Coordinación de Vigilancia Marítima permite adecuar las capacidades operativas a los retos de seguridad, proporcionando, en plena coherencia con los principios de dirección estratégica del Cuerpo, una respuesta eficaz y actualizada para el desarrollo de la política de seguridad del Gobierno.

La Ley Orgánica<sup>8</sup> de protección de la seguridad ciudadana, en su disposición final primera incorpora una disposición adicional décima a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con la siguiente redacción: *«Régimen especial de Ceuta y Melilla. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta y Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente las fronteras podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pactos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional».*

#### **4. La Guardia Civil en operaciones internacionales relacionadas con la inmigración**

Durante el año 2015 se han realizado importantes servicios y operaciones para el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea. La Guardia Civil ha participado en diferentes operaciones para la lucha contra la criminalidad organizada internacional dedicada al tráfico ilegal de inmigrantes marítimas, colaborando con EUROPOL y, como en años anteriores, aportando personal y medios a las operaciones terrestres y marítimas de Frontex. Dentro de estas últimas, en el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras se activa el Centro de Coordinación Internacional (conocido por su

---

el 16 de marzo de 2010, sobre organización de los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras.

<sup>8</sup> Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo. Artículo 1º: «La seguridad ciudadana es un requisito indispensable para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda, como bien jurídico de carácter colectivo, es función del Estado, con sujeción a la Constitución y a las Leyes».

acrónimo en inglés, ICC) para el seguimiento y coordinación de las operaciones *Indalo* y *Hera*.

#### 4.1. La Oficina Europea de Policía: EUROPOL

En 2010, la UE estableció un ciclo político plurianual de actuación con el objetivo de garantizar que en la lucha contra la criminalidad internacional y organizada exista una cooperación efectiva entre las agencias policiales de los Estados miembros y las instituciones de la UE. Para la consecución de este objetivo se vienen desarrollando diferentes acciones operativas orientadas a combatir las amenazas a las que hace frente la UE.

Cada una de las prioridades establecidas por el consejo se transformó en planes estratégicos plurianuales (MASP)<sup>9</sup> definiendo los objetivos estratégicos a alcanzar. Con la finalidad de alcanzar los objetivos estratégicos se diseñaron planes operativos y nueve plataformas europeas multidisciplinares contra las amenazas criminales (*EMPACT*)<sup>10</sup> para coordinar las acciones de los Estados miembros y organizaciones de la UE contra las amenazas que se identificaron. Entre todas ellas cabe destacar la relativa a la inmigración irregular, que tiene como objetivo desarticular a los grupos de criminalidad organizada dedicados a la inmigración irregular que actúan en los países de origen de la inmigración, en los puntos de entrada de la Unión Europea o en las principales rutas de inmigración. Durante el año 2015 la Guardia Civil participó activamente en el *EMPACT* de «inmigración irregular».

#### 4.2. Red de operaciones europeas organizadas por la agencia Frontex

La Guardia Civil cuenta con una amplia experiencia en la lucha contra la inmigración ilegal y con el Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR), en el cual se activa, como ya se ha indicado, el Centro Internacional de Coordinación (ICC) para el seguimiento de las operaciones conjuntas de Frontex (*Indalo* y *Hera*). Además, este Centro cuenta con novedosos sistemas tecnológicos de detección y control de embarcaciones, como el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE).

---

<sup>9</sup> *Multi-annual Strategic Plans*

<sup>10</sup> *European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats.*

El CECORVIGMAR coordina las actuaciones a nivel nacional y es el punto de contacto con los organismos nacionales e internacionales cuyas actividades tengan relación con el medio marítimo en el ámbito de competencias de la Guardia Civil. Entre las capacidades de las que dispone el Centro destaca el sistema para localizar en tiempo real los medios desplegados por la Guardia Civil, tanto aéreos como terrestres, y la vigilancia por satélite.

Durante el año 2015 personal y medios de la Guardia Civil han participado activamente en la red de patrullas europeas (conocida por acrónimo en inglés, EPN<sup>11</sup>), entre las que destacamos las Operaciones Marítimas lideradas por España (*Hera*, *Indalo* y *Minerva*), Italia (*Tritón*) y Grecia (*Poseidón*).

#### 4.2.1. Operación Hera

La Guardia Civil dio comienzo, en 2015, a la novena edición de la operación *EPN-Hera 2015*, como respuesta al flujo masivo de inmigrantes irregulares a las costas de las Islas Canarias.

La operación *EPN-Hera* tiene como finalidad evitar la entrada irregular de inmigrantes por vía marítima en la Unión Europea, asegurar la vida humana en el mar, identificar a los inmigrantes irregulares para proceder a su repatriación y obtener información de interés para la lucha contra las redes que promueven la inmigración, teniendo como principio de actuación la detección temprana.

Asimismo, como finalidad secundaria, pretende detectar y perseguir otras actividades ilícitas, especialmente las relacionadas con la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas, los vertidos y la pesca ilegal, así como canalizar la información a los correspondientes órganos de análisis y coordinación nacionales o internacionales.

La primera edición de la operación *EPN-Hera* se remonta al año 2006 y, desde entonces, se ha desplegado durante los meses de verano, cuando las salidas desde la costa oeste africana son más frecuentes.

La Guardia Civil lideró un año más esta operación cofinanciada por la Agencia Europea Frontex, a través del Centro de Coordinación Internacional (ICC) ubicado en el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras de la Guardia Civil y a través del Centro de Coordinación Regional de Canarias.

---

<sup>11</sup> *European Patrol Network*.

Esta operación, desarrollada en aguas de Senegal, dio comienzo el día 3 de octubre y finalizó el 3 de noviembre de 2015. Durante este periodo de tiempo fueron interceptados 474 inmigrantes, 118 de los cuales fueron rescatados por las patrulleras del Servicio Marítimo de la Guardia Civil y 113 por la Gendarmería Real de Marruecos.

Durante el desarrollo de esta operación cabe resaltar el intercambio de información entre los oficiales de enlace de la Guardia Civil con la Gendarmería Real de Marruecos, ya que ha permitido interceptar varias embarcaciones con inmigrantes en sus costas y ha evitado la salida de 212 personas.

Asimismo, los medios del Destacamento Marítimo de la Guardia Civil en Senegal participaron en distintas operaciones, como la recuperación del cuerpo de un fallecido a principios del mes de septiembre, tras el hundimiento de un buque, o el apoyo que prestó tras el accidente aéreo protagonizado por un avión medicalizado proveniente de Burkina Faso, que había caído en aguas senegalesas cuando procedía a la evacuación de un ciudadano francés.

Igualmente, el buque oceánico de la Guardia Civil *Río Tajo* participó en el trasbordo de dos pescadores que habían sido rescatados tras el hundimiento de su embarcación.

En relación con el tráfico de drogas, durante el desarrollo de la operación *Hera* se han intervenido 1 030 kilogramos de hachís, dos embarcaciones y se ha detenido a cuatro personas.

#### 4.2.2. Operación Indalo

La operación comenzó el 1 de junio y finalizó al 31 de octubre. Cabe destacar la importante colaboración tanto de las autoridades marroquíes como de las argelinas, que se han involucrado en la lucha contra la inmigración irregular; para ello se han activado los protocolos de cooperación e intercambio de información previamente definidos con las autoridades de dichos países. Prueba de ello es que, durante los meses de desarrollo de la operación, las autoridades marroquíes han rescatado a 1 413 personas y las argelinas a otras 20, de las 3 343 interceptadas, lo que supone un 42 %.

La operación ha contado con la participación de 11 países europeos: España, Portugal, Francia, Italia, Finlandia, Islandia, Rumanía, Suiza, Bélgica, Polonia y Noruega. El objetivo principal ha sido coordinar sobre el terreno los métodos de actuación de los cuerpos policiales participantes en el dispositivo, para un control efectivo de las fronteras aéreas y marítimas del sur peninsular, con el fin de evitar

el tráfico irregular de personas. También se han llevado a cabo acciones relativas a la lucha contra el narcotráfico, la contaminación marítima, pesca ilegal y el crimen transfronterizo en general.

Esta operación finalizó con la interceptación de un total de 3 343 inmigrantes irregulares y 269 embarcaciones, así como con la detención de 21 traficantes de personas. Se han realizado cerca de 3 660 horas de vigilancia marítima y 512 horas de vigilancia aérea.

La utilización de medios aéreos en la vigilancia marítima permite la detección temprana del narcotráfico, por lo que se puede actuar con mayor prontitud y eficacia, así como de embarcaciones con inmigrantes irregulares, lo cual hace que los tiempos de respuesta sean menores y se pueda atender y socorrer antes a los inmigrantes. Para realizar esta vigilancia adelantada ha sido de gran importancia el avión de ala fija de la Guardia Civil.

El operativo desplegado en el curso de la operación Indalo 2015 ha contado con los siguientes medios:

- España: un buque oceánico y un avión de ala fija.
- Italia: dos aviones de vigilancia marítima de la Guardia di Finanza.
- Francia: un buque oceánico de la Armada Francesa.
- Islandia: un buque oceánico de los Guardacostas Islandeses.
- Finlandia: un avión de vigilancia marítima de la Guardia De Fronteras.
- Portugal: un avión de vigilancia marítima de la Fuerza Aérea Portuguesa y un buque oceánico de la Armada Portuguesa.

También ha participado personal del Cuerpo Nacional de Policía y policías de Rumanía, Portugal, Polonia, Francia, Suiza, Noruega y Bélgica, como expertos en entrevistar a los inmigrantes.

## **5. Operaciones y servicios realizados**

Se van a citar a continuación algunos ejemplos de operaciones y servicios realizados en 2015 por la Guardia Civil, con sus medios o en coordinación con otros cuerpos policiales o administraciones, para ilustrar la actuación de la Guardia Civil en el ámbito de la vigilancia y control de la inmigración irregular.

El 13 de febrero se da publicidad al servicio realizado por la Guardia Civil consistente en la desarticulación de un grupo criminal dedicado a favorecer la inmigración clandestina de ciudadanos pakistaníes a los que posteriormente explotaba. Se facilitaba la salida de Pakistán de inmigrantes hacia Europa de modo fraudulento mediante pago de importantes cantidades de dinero. Una vez conseguían entrar en Europa, el grupo criminal los alojaba en viviendas controladas por sus miembros, pasando en la mayor parte de los casos a ser explotados laboralmente en los distintos negocios de la trama en condiciones inhumanas, hasta que, finalmente, una vez saldada la deuda y pasados al menos tres años, conseguían su residencia regular en España alegando «arraigo social».

Según datos publicados, el 17 de diciembre, la operación *Blue Amber* contra el Crimen Organizado cerró 2015 con casi 900 detenidos y un total de 7,7 toneladas de drogas incautadas. Esta operación es un conjunto de acciones globales contra el crimen organizado, en las que España participa activamente, y se ha centrado en las áreas criminales de las prioridades EMPACT, como son el tráfico de drogas, la inmigración irregular, los delitos contra la propiedad y la falsificación de mercancías. Han participado miembros de la Guardia Civil, de la Policía Nacional y de Vigilancia Aduanera, coordinados por el Coordinador Nacional EMPACT (conocido por su acrónimo en inglés, NEC), cuya figura recae en el director del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO).

Una nota de prensa de la Guardia Civil de 19 de octubre de 2015 informaba que la embarcación *Río Segura* de la Guardia Civil, en el marco de la Operación *Tritón*, colaboraba en el rescate de 633 inmigrantes.

La Guardia Civil desarticuló, en el mes de octubre, una red dedicada a facilitar la entrada en España de modo irregular a inmigrantes marroquíes. En el marco de la Operación *Viña*, se detuvo a siete ciudadanos marroquíes en la localidad de Andosilla (Navarra), pertenecientes a una organización criminal dedicada a facilitar la entrada en España de modo irregular a inmigrantes marroquíes a cambio de una contraprestación económica que oscilaba entre los 5 000 y 10 000 euros. La organización captaba en Marruecos a aquellos compatriotas que estarían dispuestos a abonar unas sumas de dinero pactadas previamente, bajo la promesa de facilitarles el traslado hasta territorio español, generalmente hasta la Comunidad Foral Navarra y, una vez allí, facilitarles también los trámites documentales y administrativos necesarios para poder regularizar su situación.

El 10 de octubre se hizo público un nuevo rescate de inmigrantes realizado por la tripulación del buque oceánico *Río Segura* de la Guardia Civil, perteneciente al Servicio Marítimo, junto al buque italiano *Nave Corsi*, que se encontraba participando en la Operación *Tritón* de 2015. Tras su embarque en el buque *Río*



*Segura*, se trasladaron a puerto a 523 personas (376 hombres, 125 mujeres y 22 menores); entre los rescatados se encontraban personas de Nigeria, Gambia, Senegal, Libia, Costa de Marfil, Guinea Bissau, y Guinea Ecuatorial.

El 12 de septiembre, cerca de Melilla, la Guardia Civil auxilió y salvó la vida de seis personas en el mar, cinco hombres y una mujer de origen subsahariano. Iban en una embarcación tipo *zodiac*, sin motor, ni tan siquiera remos, que en el momento del auxilio ya se hundía en el mar. Tres de estas personas presentaban síntomas de hipotermia.

También en el mes de septiembre, la Guardia Civil rescató a 44 inmigrantes subsaharianos que viajaban a bordo de una patera y detuvo al patrón de la misma cerca de la isla de Alborán (Almería). El rescate lo realizó la tripulación del buque oceánico *Río Miño* de la Guardia Civil, perteneciente al Servicio Marítimo. La embarcación neumática transportaba a 44 inmigrantes (30 hombres, 11 mujeres y tres bebés).

Otra manera de introducir inmigrantes de manera irregular es la de ocultarlos en dobles fondos de vehículos. Como ejemplo el 8 de septiembre de 2015 la Guardia Civil de Melilla localizó y auxilió a tres inmigrantes ocultos en dobles fondos practicados en el salpicadero de un vehículo y bajo el asiento trasero. El 12 de agosto se produjo un hecho similar, rescatando en esta ocasión a tres inmigrantes en situación límite cuando trataban de cruzar por la aduana de Beni-Enzar ocultos en dobles fondos de un vehículo. Fueron localizados después de someter al vehículo a un control en la máquina detectora del ritmo cardíaco, el cual dio resultado positivo.

En el mismo mes la tripulación del buque oceánico *Río Miño* de la Guardia Civil rescató a 49 inmigrantes subsaharianos que viajaban a bordo de una patera cerca de la isla de Alborán (Almería); la embarcación neumática transportaba a 40 hombres, siete mujeres y dos bebés.

En el marco de la Operación *Tritón*, el 7 de septiembre, la Guardia Civil localizó una embarcación con unos 300 inmigrantes en aguas del sureste de Sicilia. Esta intervención fue llevada a cabo por el avión del Servicio Aéreo desplazado a Italia, que participaba en la citada operación. Se trataba de inmigrantes irregulares, de diversas nacionalidades, que pretendían alcanzar las costas italianas procedentes presumiblemente de Egipto. En el mes de julio de 2015 fueron rescatadas por la labor del avión de la Guardia Civil un total de 800 personas con motivo de varias localizaciones de embarcaciones.

Otro *modus operandi* para introducir inmigrantes de manera irregular en España se ilustra en una nota de prensa de 29 de agosto. La Guardia Civil detuvo



durante el mes de agosto en Tarifa a quince personas por transportar a inmigrantes en motos de agua. Los pilotos de las motos de agua dejaban a los inmigrantes en las cercanías de la costa, que en la mayoría de las ocasiones alcanzaban a nado. En algunos casos también transportaban droga adosada en los laterales de la moto o incluso en dobles fondos practicados en los chalecos y ropa de los inmigrantes. En el marco del operativo especial de vigilancia costera establecido para detectar la entrada de inmigrantes a través de motos de agua procedentes de Marruecos por la franja costera de Tarifa (Cádiz), se detuvo durante el mes de agosto a 15 pilotos de motos acuáticas que transportaban inmigrantes marroquíes a costas españolas. Los pilotos de las motos de agua solían transportar entre dos y tres inmigrantes.

En junio se dio publicidad a un importante servicio de la Guardia Civil consistente en la desarticulación de una organización de tráfico de hachís y de seres humanos. En la Operación *Almina* se detuvo a 33 personas y se realizaron varios registros domiciliarios donde se intervinieron 3 800 kilos de hachís, tres embarcaciones y vehículos. Con los beneficios obtenidos con el tráfico de seres humanos financiaban la compra de droga.

El 7 de mayo, la Guardia Civil y autoridades marroquíes salvaron en una actuación conjunta a un subsahariano de perecer ahogado. La Guardia Civil, con la ayuda de una embarcación de las autoridades marroquíes, salvó a un inmigrante de origen subsahariano de perecer ahogado cuando pretendía entrar de forma irregular en territorio español en la ciudad de Ceuta.

Se ha hecho referencia a numerosos servicios y operaciones relacionados con la vigilancia de costas y de fronteras, en los que, entre otros medios de la Institución, el Servicio Marítimo de la Guardia Civil participó activamente<sup>12</sup>. Como reconocimiento a la importante labor que realizan a diario los guardias civiles de la especialidad, el pasado 12 de febrero de 2015, el Director General de la Guardia Civil, Arsenio Fernández de Mesa, presidió el acto de imposición de la Cruz de Plata al Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

---

<sup>12</sup> El Servicio Marítimo ha participado desde 1992 en numerosas operaciones de ámbito internacional, entre las que destacan el embargo del Danubio y las operaciones *Indalo*, *Hera*, *Hermes* y *Tritón* contra la inmigración irregular. También cabe resaltar los rescates efectuados el pasado año en los naufragios de los pesqueros *Santa Ana* y *El Nene*.

## 6. Otras actividades: reuniones, ejercicios y proyectos

### 6.1. Reuniones

En mayo de 2015 una delegación de la Guardia Civil, encabezada por el director general, se reunió en Sevilla con los máximos responsables de la Gendarmería Nacional de Marruecos, en el marco de las relaciones bilaterales entre ambos Cuerpos y que se realizan con carácter periódico y anual. Este tipo de reuniones sirven para mejorar las buenas relaciones que mantienen ambos cuerpos «gendármicos», que se materializan diariamente en el trabajo que se lleva a cabo, por ejemplo, en las fronteras de Ceuta y de Melilla.

Aunque el tema principal de la reunión fue el relativo a la inmigración irregular, también se sacaron conclusiones sobre las experiencias vividas por ambos Cuerpos durante el año para extraer conclusiones que mejorasen la cooperación policial en la lucha contra la delincuencia organizada y contra el tráfico de drogas entre ambos países. En este sentido, se destacó la estrecha colaboración con la que se está trabajando en estos campos, que queda reflejada en las patrullas mixtas que componen guardias civiles y gendarmes marroquíes, cuyas actividades se consideró conveniente mantener.

La lucha contra la inmigración irregular en las respectivas fronteras y vías de acceso se mejoró con la implantación, en el año 2004, de las patrullas mixtas, que han obtenido buenos resultados, manteniendo el despliegue actual en las zonas de Canarias-El Aaiún, Algeciras-Tánger, Almería-Nador y Granada-Alhucemas.

Se acordaron intercambios formativos de personal de sendas Instituciones, tendentes a mejorar el conocimiento de los medios técnicos disponibles, de los procedimientos operativos utilizados y tener una visión de la gestión de fronteras que permita unificar criterios de actuación. La Guardia Civil y la Gendarmería Nacional Marroquí están desglosando los procedimientos y sistemas con los que cuentan sus respectivos Centros de Cooperación Policial Hispano-Marroquíes. El Acuerdo bilateral, firmado por ambos Reinos en mayo de 2012, puso en funcionamiento los referidos Centros de Coordinación Policial con la misión de desarrollar la cooperación transfronteriza tendente a prevenir y coordinar la lucha contra el terrorismo, la criminalidad organizada, el tráfico de drogas y de armas, la inmigración irregular y la trata de seres humanos. El balance, tras dos años de funcionamiento, es positivo. Las relaciones entre los agentes de ambos Cuerpos policiales son buenas, lo que se traduce en una fluidez en los intercambios de información.

La presión migratoria más intensa que soporta España en la actualidad es la proveniente por vía terrestre hacia las fronteras de Ceuta y de Melilla, con

intentos de traspaso de las vallas fronterizas llevadas a cabo por numerosos inmigrantes, principalmente de origen subsahariano, que, de forma coordinada y en ocasiones violenta, tratan de acceder a territorio español de forma irregular. Por ejemplo, la presión migratoria en Melilla en el año 2014 fue de 4,5 veces superior a la registrada en 2013 (4 141 intentos en 2013 frente a los 18 805 en 2014). Solo en los primeros cuatro meses de 2015, se registraron 3 712 intentos de entrada irregular a través de Ceuta y Melilla.

Las operaciones de desalojo de las zonas en los alrededores de las fronteras de ambas ciudades autónomas, realizadas por las autoridades marroquíes, han conseguido disminuir la presión migratoria.

En lo que respecta a la inmigración por vía marítima, cabe destacar que los inmigrantes que parten desde Marruecos son principalmente marroquíes o subsaharianos, no siendo habitual que intenten llegar a las costas españolas juntos en embarcaciones.

La cooperación en materia de lucha contra la delincuencia organizada entre ambas instituciones se refuerza con el Equipo de Análisis Conjunto que se consolida como una herramienta muy válida y útil para la cooperación de ambos cuerpos policiales, tanto en materia migratoria como de crimen organizado. El análisis de información criminal que desarrolla este Equipo y el intercambio de datos e inteligencia fluido y frecuente, permite luchar contra las redes organizadas que operan en ambos países.

Por otro lado, en lo que respecta al tráfico de drogas en concreto, las acciones que se vienen realizando de manera coordinada entre la Guardia Civil y la Gendarmería Real Marroquí, además del Ejército del Aire, la Armada y la Gendarmería Nacional francesa, entre todos, permite que la lucha contra este tipo de actividad delictiva sea de forma global e integral.

Los resultados obtenidos, fruto de la implementación del operativo en 2013 y hasta la fecha de la celebración de la reunión anual entre ambos Cuerpos (datos de marzo 2015), muestran que lo incautado ascendió a cerca de 425 000 y se procedió a la detención de un total de 1 698 personas en las 1 031 actuaciones llevadas a cabo.

En el mes de junio, con ocasión de la visita del Ministro del Interior de Mauritania, se reforzó la colaboración entre ambos países con la firma de un convenio contra la criminalidad. Dentro de las actividades programadas, se visitaron las instalaciones del Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR) de la Guardia Civil. De hecho, España ha propiciado y defendido que la Unión Europea tenga presencia tanto en Mauritania

como en otros países de esa región del continente africano, siendo el principal impulsor de la Operación *Hera*, del desarrollo de la Red *Seahorse*, en materia de intercambio seguro de información, o del Proyecto *West Sahel*. Además, ha destacado que todas estas grandes iniciativas tendrán su continuidad con la propuesta planteada por España en la última reunión del Proceso de Rabat, el Proyecto *Blue Sahel*, que tendrá como objetivo amortiguar, además de la inmigración irregular, otras amenazas latentes en la región como el tráfico de drogas o el terrorismo yihadista.

En mayo, visitó España el Ministro del Interior de Senegal. Se destacó la estrecha cooperación entre ambos países en la lucha contra la inmigración irregular, lográndose frenar la llegada de embarcaciones a las Islas Canarias procedentes de Senegal. La Delegación de Senegal tuvo la oportunidad de visitar las instalaciones del Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras de la Guardia Civil.

En abril se celebró en Las Palmas la VIII Cumbre de la Conferencia Policial «Euro-Africana» sobre inmigración irregular, en la que estuvieron presentes representantes policiales de 39 países, así como organismos internacionales como Interpol, Frontex y Eurojust. Asimismo, el Director General de la Guardia Civil, Arsenio Fernández de Mesa, impartió una conferencia sobre el despliegue de la Guardia Civil en el control de fronteras, tanto a nivel nacional como internacional, repasando la situación actual del fenómeno de la inmigración irregular.

## 6.2. Ejercicios

En relación con el desarrollo de ejercicios cabe destacar el hispano-marroquí, denominado «*Gate to Africa*», organizado por España y Marruecos del 27 al 29 de octubre de 2015, en colaboración con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Este ejercicio de campo conjunto-combinado se desarrolló sobre la seguridad del transporte marítimo de fuentes radiactivas para uso médico, desde el puerto de Algeciras (España) al de Tánger Med (Marruecos), con los objetivos de luchar contra las amenazas procedentes del Sahel-Sáhara y de fortalecer las capacidades nacionales en materia de seguridad nuclear.

El pasado 29 de octubre se pudo presenciar el ejercicio, que fue seguido por más de 60 observadores de 20 países, en el CECORVIGMAR de la Guardia Civil. Se destacó la importancia de realización de este tipo de ejercicios conjuntos en el ámbito internacional. Los avances tecnológicos e informáticos de los últimos años han cambiado el escenario de las relaciones internacionales. El ejercicio pudo ser presenciado en tiempo real y permitió la comunicación a través de videoconferencia

entre el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras, el Centro Regional de Vigilancia Marítima del Estrecho y los Centros de Coordinación marroquíes en Tanger-MED y Rabat.

Este ejercicio, el primero de este tipo con la OIEA en materia de fuentes radiactivas, permitió evaluar y mejorar las capacidades en materia de coordinación, concertación, gestión de crisis y de respuesta para hacer frente a una situación de emergencia accidental o provocada por un acto criminal o terrorista con consecuencias radiológicas. Se organizó en dos fases: la primera, un ejercicio teórico, consistió en un intercambio teórico entre expertos españoles y marroquíes sobre los mecanismos de detección y respuesta a una situación de emergencia producida por un acto malintencionado o terrorista durante una operación de transporte marítimo de material radiactivo. La segunda consistió en un simulacro en el mar Mediterráneo en el que se debía responder conjuntamente a un acto terrorista en aguas territoriales de los dos países, entre Algeciras y Tánger Med. Los servicios de ambos países han participado en el simulacro para poner a prueba sus mecanismos de intercambio de información, coordinación y respuesta a dicho ataque.

En el ejercicio de campo participaron, por parte de la Guardia Civil, el Servicio Aéreo, el Servicio de Desactivación de Explosivos (SEDEX), la Unidad Especial de Intervención (UEI), el Servicio Marítimo y el Servicio de Información, así como una embarcación de la Dirección General de Marina Mercante (SASEMAR). Por parte de Marruecos participaron buques y helicópteros de la Marina Real, patrulleras y unidades de Asalto de la Gendarmería Real y medios de protección civil. En este ejercicio se pusieron de manifiesto las buenas relaciones existentes entre España y Marruecos, especialmente, en la cooperación policial entre la Gendarmería Real y la Guardia Civil.

El ejercicio «*Gate to Africa*» representa una importante contribución al refuerzo de la seguridad del transporte marítimo en el Estrecho, así como a los trabajos de la IV Cumbre sobre Seguridad Nuclear, que se celebrará en Washington en 2016.

También se celebró en 2015 el ejercicio *MARSEC*, organizado por la Armada, con el objetivo de elevar el adiestramiento en los procedimientos de coordinación, entre otros los del Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras y del Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM), en la gestión de un incidente de seguridad marítima, así como en la ejecución táctica de procedimientos de búsqueda, detección, localización y asalto de buques en alta mar.

La Guardia Civil ha participado en 2015 en dos ejercicios marítimos organizados por la Armada y Guardacostas de Estados Unidos, los ejercicios *Phoenix Express* y *Saharan Express*. El primero de ellos tuvo como objetivo la puesta en práctica de las técnicas, tácticas y procedimientos habituales en el ámbito de la seguridad marítima, así como fomentar la interoperabilidad entre las organizaciones participantes. En 2015 el ejercicio se dirigió desde Sigonella (Italia) y se desarrolló en zona SAR de Marruecos con la participación de la Guardia Civil y otros países del norte de África (Marruecos, Argelia y Túnez), en el marco de un ejercicio relativo a salvamento y rescate en la zona.

El ejercicio *Saharan Express*, que tuvo lugar del 20 de abril al 27 en las costas de Senegal, Cabo Verde y Mauritania, estuvo patrocinado y organizado por el Mando de los Estados Unidos en África (AFRICOM) y fue diseñado para mejorar la cooperación regional, la seguridad marítima y el intercambio de información y de experiencias para la interceptación táctica a fin de combatir las actividades ilícitas en la región, en diferentes asuntos como la pesca ilegal y el tráfico ilícito de drogas, así como para fomentar la cooperación en operaciones de búsqueda y rescate. El ejercicio correspondiente al año 2015 se desarrolló en la zona de África occidental (Cabo Verde, Senegal y Mauritania) con la participación de cinco Centros de Operaciones Marítimas (situados en Dakar, Praia, Nuakchot y Rabat) y medios aéreos (cuatro aviones de vigilancia marítima) y navales (nueve buques) de España (de la Armada y de la Guardia Civil), Cabo Verde, Francia, Mauritania, Marruecos, Portugal, Senegal, Turquía y Estados Unidos.

### 6.3. Proyectos

Dentro del 7º Programa Marco de la UE, la Guardia Civil participó en varios proyectos entre los que destaca, en 2015, el proyecto *CLOSEYE*. La Dirección General de la Guardia Civil recibió en 2013 el apoyo de la Comisión Europea para el lanzamiento de un proyecto cuyo objetivo era incorporar nuevas tecnologías en las tareas de vigilancia marítima. Esto ha supuesto un cambio de modelo en el proceso de desarrollo de sistemas de vigilancia, al tratarse del primer ensayo pre-operativo conducido y liderado por Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Además de la Guardia Civil, el consorcio está constituido por la Guardia Nacional Republicana de Portugal y la Marina Militar de Italia, y cuenta con el apoyo de otros organismos de reconocido prestigio en el sector, como la Agencia Espacial Italiana, el Centro Europeo de Satélites y la empresa consultora ISDEFE, todos ellos expertos en áreas relevantes para el proyecto, que han aportado sus conocimientos en el proceso de definición, implementación y validación de los servicios de vigilancia.



El proyecto se ha estructurado en tres fases a lo largo de 38 meses de duración. En la primera se sentaron las bases para la definición de un servicio de vigilancia marítima basado en la fusión de información proveniente de los actuales sistemas en operación y de otros nuevos, como pueden ser aquellos basados en observación por satélite o sobre plataformas aéreas no tripuladas (UAV).

En la segunda fase el consorcio liderado por la Guardia Civil, a través de la correspondiente licitación pública, encargó a la industria suministradora el desarrollo e integración de un prototipo. En esta fase se abordó la validación real y sobre el terreno de las soluciones inicialmente diseñadas.

Esta validación operativa se desarrolló en operaciones conjuntas dirigidas por Frontex, en las que se llevó a cabo un proceso para la obtención de las mejores conclusiones que permitieron definir un estándar para la incorporación de nuevas plataformas para la vigilancia marítima.

Finalmente, la tercera fase se centró en la evaluación de los resultados obtenidos durante la fase anterior y se establecieron los fundamentos para la homologación de servicios y sistemas de similares características para su suministro al resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad europeos.

## 7. Conclusiones

La Guardia Civil ha conseguido que el Centro Nacional de Coordinación de EUROSUR en España esté constituido en el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR), con la capacidad de coordinar los Centros Regionales y los medios de la Institución dedicados a la vigilancia de costas y fronteras, así como de los de aquellos países que los aporten en las diferentes operaciones de Frontex.

España y la Guardia Civil canalizan grandes esfuerzos económicos, materiales y de recursos humanos en desarrollar operaciones como *Hera*, *Indalo*, *Tritón* y *Poseidón*. Estas operaciones, de un marcado interés operativo, han sido un éxito en sus resultados.

1. En los tres meses que duró la operación *Hera*, desarrollada en las aguas existentes entre el continente africano y las islas Canarias, se lograron la interceptación de 474 inmigrantes y la intervención de más de 1 000 kilos de hachís y dos embarcaciones, como resultado, entre otros motivos, del excelente intercambio de información con los oficiales de enlace de la

Gendarmería Real de Marruecos, la Gendarmería Nacional de Mauritania y la de Senegal.

2. Los cinco meses que ha funcionado la operación *Indalo* en 2015 han dejado un balance de 3 343 inmigrantes irregulares interceptados y 280 embarcaciones intervenidas, todos ellos en las costas de Granada, Almería, Murcia, Málaga, Algeciras, Alicante y en las de nuestros vecinos Argelia y Marruecos. Asimismo, se han incautado más de 53 toneladas de hachís y casi medio millón de cigarrillos.
3. En las operaciones *Tritón* y *Poseidón*, durante 2015, los medios aeronavales de la Guardia Civil han sido elementos protagonistas de los éxitos obtenidos. A modo de ejemplo, en *Tritón*, el buque oceánico *Río Segura* ha participado en el rescate de más de 1 200 inmigrantes, realizando 440 horas de patrullaje; y uno de nuestros aviones CN-235, en el marco de de la operación *Poseidón*, ha participado en el rescate de 6 570 personas.
4. También, y por medio del SIVE, se ha logrado interceptar el 90 % del total de las embarcaciones detectadas. Solo en 2015, gracias a las detecciones tempranas de dicho Sistema, la Guardia Civil ha rescatado a 1 812 inmigrantes y ha interceptado en torno a 65 toneladas de hachís, lo que permite poner freno a la comisión de ciertos delitos, como el tráfico de drogas, facilitando, además, la posibilidad de prestar auxilio.

## 8. Bibliografía

Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (2013). Presidencia del Gobierno. Febrero 2014

Estrategia de Seguridad Nacional (2013). Un proyecto compartido. Presidencia del Gobierno. Mayo 2013.

FRONTEX (2015). FRAN Quarterly (Q1, Q2, Q3, Q4) 2015.

FRONTEX (2016). Risk Analysis for 2016, Warsaw, March 2016.

[www.europol.europa.es](http://www.europol.europa.es)

[www.guardiacivil.es](http://www.guardiacivil.es)



[www.interior.gob.es](http://www.interior.gob.es)

[www.closeye.eu](http://www.closeye.eu)

# El Ciclo Político de la Unión Europea: La lucha contra la criminalidad organizada internacional

José Romero Morgaz

## Resumen

La lucha contra el crimen organizado de ámbito transnacional ha ido evolucionando según las necesidades de los Estados miembros y las Agencias policiales encargadas de ello.

Tradicionalmente los ámbitos de cooperación policial internacional han sido divididos en dos grandes bloques: cooperación bilateral y cooperación multilateral. Además, en el ámbito europeo han sido múltiples las iniciativas, proyectos y planes de todo tipo introducidos para mejorar estos tipos de cooperación policial internacional, especialmente la llamada cooperación reforzada.

En este concepto se podría englobar el Ciclo Político de la UE, el cual, basado en el modelo europeo de inteligencia criminal, aplica un ciclo de inteligencia para identificar los riesgos más importantes y articula un sistema integrador y global de lucha contra este tipo de criminalidad. Se trata de un concepto innovador, diferente y sobre todo que está dando resultado.

El objeto de este artículo es dar una visión clara de dónde venimos, qué estamos haciendo y hacia dónde vamos y ante todo las implicaciones que tienen y pueden tener para la Guardia Civil, poniendo especial énfasis en el valor añadido que puede representar este tipo de cooperación reforzada, quizás un tercer tipo de cooperación, en forma de proyectos *EMPACT*.

**Palabras clave:** *Ciclo Político de la UE, EMPACT, cooperación policial internacional, lucha contra la delincuencia grave y el crimen internacional organizado, Guardia Civil*

## **Abstract**

The fight against international organized crime has been evolving according to the needs of Member States (MS) and Police Agencies in charge of this task.

International Police cooperation has been traditionally divided in two types: bilateral cooperation and multilateral cooperation. Furthermore, several initiatives have been launched in the European area, as well as projects and plans aimed to reinforce international police cooperation, especially the so-called reinforced cooperation.

The EU Policy Cycle can be defined as part of this reinforced cooperation. Based on the European Crime Intelligence model, the intelligence cycle is used to identify the main threats for the European Member States in a methodological manner, through optimum cooperation between the relevant services of the Member States, EU Institutions and EU Agencies, as well as relevant third countries and organisations. It is an innovative concept, different and, more importantly, successful.

The objective of this article is to give a clear vision of where we are coming from, what are we doing and the steps that need to be taken, with a special focus on implications for the Spanish Guardia Civil, focusing on the added value of this kind of reinforced cooperation, or even more a third kind of cooperation, the so-called EMPACT projects.

**Keywords:** *Policy Cycle of the EU, EMPACT, international police cooperation, fight against international organized crime, Spanish Guardia Civil.*

## 1. Antecedentes del Ciclo Político y los proyectos *EMPACT*

Los antecedentes del ciclo político y de los actuales proyectos *EMPACT* («*European Multi platform against criminal threats*», en español, «Multi plataforma europea contra las amenazas criminales») son los anteriores proyectos COSPOL («*Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police*», en español, «Planificación Estratégica Operativa Integral de la Policía»).

El propósito de estos proyectos era utilizar una metodología de trabajo dedicada al estudio de la implementación operativa policial de medidas e iniciativas provenientes del ámbito de la Planificación Estratégica, dimanante del Grupo de Trabajo de jefes de Policía de la Unión Europea (*EU Police Chiefs Task Force*), mediante la creación de proyectos policiales que mejoraran la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

El origen de dichos proyectos policiales se encuentra en una iniciativa auspiciada durante la presidencia holandesa del año 2004, en la que se aprobó la creación de un grupo de trabajo, con carácter informal, dedicado a la elaboración y presentación de proyectos de interés policial para los Cuerpos policiales de los Estados miembros, en especial en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Dichos proyectos informaban sobre la labor del Grupo de Trabajo de jefes de Policía de la Unión Europea, de manera que, con el paso del tiempo, se acuñó el término de «metodología COSPOL», como el ejemplo, a nivel europeo, de la cooperación policial multinacional<sup>1</sup>.

El antecedente de la creación de COSPOL obedece a la necesidad de materializar la visión estratégica policial, desarrollada en el Grupo de Trabajo de jefes de Policía de la Unión Europea, de modo que se trasladara a la realidad policial todas las decisiones e iniciativas que se abordaran en el seno de dicho Grupo, para así obtener un óptimo rendimiento y evaluar la eficacia policial de las mismas, lo que se materializa en la actuación de los Cuerpos policiales de los Estados miembros (EM) de la UE, con la cooperación de las Agencias europeas.

---

<sup>1</sup> ENFOPOL 20 (5859/4/06); donde se aprueban las directrices que deben regir los Proyectos COSPOL.

## 2. Evaluación del Ciclo Político de la UE

En el Programa de Estocolmo<sup>2</sup>, el Consejo Europeo<sup>3</sup> instó al Consejo de la UE y a la Comisión Europea a adoptar una estrategia en materia de delincuencia organizada, en el marco de la Estrategia de Seguridad Interior, así como a establecer sus prioridades en materia de lucha contra la delincuencia, determinando los tipos de delincuencia contra los cuales la Unión desplegaría los instrumentos que estaba desarrollando.

El Programa de Estocolmo asigna el desarrollo, supervisión y aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior como una de las tareas prioritarias del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI).

En julio de 2010, en reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), los ministros de Interior pidieron al COSI que desarrollara un método que permitiera tener una visión de conjunto de las cuestiones de seguridad en Europa, y que este se centrara en las amenazas y desafíos que requieran una atención específica, que definiese un planteamiento para afrontar esas amenazas y desafíos, así como hacer un seguimiento de los mismos.

### 2.1. Desarrollo e implementación del Ciclo Político

Ante el encargo realizado por el Consejo JAI, el COSI preparó las Conclusiones del Consejo sobre el establecimiento y aplicación de un ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, que fue aprobado posteriormente en el Consejo JAI de 8 y 9 de noviembre de 2010.

Lo que se buscaba era una aplicación efectiva de la Estrategia de Seguridad Interior y por ello pidieron al COSI que desarrollara un método que permitiera tener una visión de conjunto de las cuestiones de seguridad en Europa, que se centrara en las amenazas y desafíos que requirieran una atención específica y que definiese un planteamiento para afrontar esas amenazas y desafíos y hacer un seguimiento de ellos.

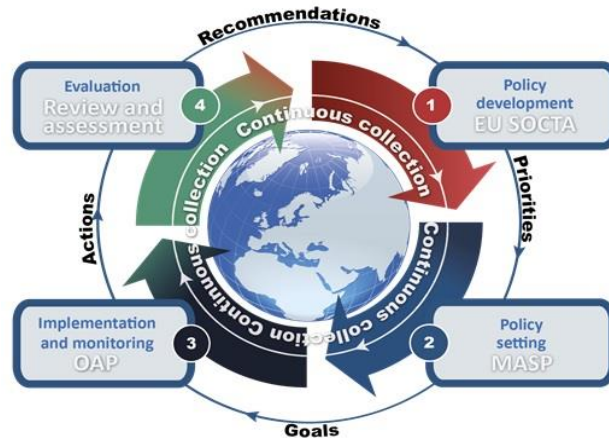
---

<sup>2</sup> Doc. 5731/10 CO EUR-PREP 2, JAI 81, POLGEN 8, de 3 de marzo de 2010.

<sup>3</sup> Institución Europea compuesta por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión, más su presidente y el presidente de la Comisión Europea. No hay que confundirlo con el Consejo de la UE, o *Consilium*, que es la Institución de la UE, órgano legislador junto con el Parlamento Europeo, en la que se encuentran representados los Gobiernos de los EM a través de sus ministros.

El ciclo de actuación contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional (conocido como ciclo político) consta de cuatro etapas diferenciadas:

1. Desarrollo de una estrategia sobre la base del SOCTA elaborado por Europol, siendo esta la evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional en la Unión Europea, evaluación que debe generar una visión completa y rigurosa de las amenazas delictivas que afectan a la UE.
2. Determinación por el Consejo de la UE de un número limitado de prioridades, en el ámbito tanto regional como paneuropeo, basado principalmente en las recomendaciones del SOCTA y la valoración cualificada de Estados miembros significativos, además de otras instituciones y Agencias de la UE. Una vez decididas las prioridades, se elabora un plan estratégico plurianual (MASP, en inglés «*Multi Annual Strategic Plan*») por cada una de las prioridades, con el fin de aplicar un planteamiento multidisciplinar, integrado e integral (que cubra medidas tanto preventivas como represivas), que permitan afrontar eficazmente las amenazas definidas como prioritarias. En esos MASP se deben definir los objetivos estratégicos a conseguir a nivel multianual.
3. Ejecución y supervisión de los Planes de Acción Operativos anuales (OAP, en inglés «*Operational Action Plan*») que se diseñaron en consonancia con los objetivos estratégicos determinados en los planes estratégicos plurianuales, y que determinan la forma en la que se progresaba a nivel anual en la consecución de los objetivos estratégicos planteados en los MAPS. Para dicho progreso, los OAP están compuestos por un número limitado de acciones operativas (OA, en inglés «*Operational Actions*») que deben ejecutarse anualmente. Para el desarrollo de los OAP se decidió la utilización de un modelo de gestión *ad hoc* llamado EMPACT, en cuyo seno se implementan los planes de acción operativos anuales.
4. Al término de cada ciclo de actuación, habrá que llevar a cabo una evaluación minuciosa que sirva de base para el siguiente ciclo de actuación.



Ciclo Político (Fuente: Europol)

Se estableció que el desarrollo completo de un Ciclo Político debía ser de cuatro años, si bien, con el fin de dar tiempo a la creación de los instrumentos necesarios para el desarrollo de un Ciclo Político completo, en las mismas conclusiones del Consejo, se aprobó la realización de un Ciclo Político reducido de dos años de duración (2011-2013) antes de dar paso al primer Ciclo Político completo (2014-2017).

El Consejo de la UE instó a los Estados miembros (EM) a integrar en su planificación nacional las medidas definidas en el ciclo de actuación europeo, siempre que fuera pertinente, y que asignaran recursos específicos para apoyar un planteamiento común de la UE.

También en esta fase del desarrollo del ciclo político, el Consejo de la UE pidió a la Comisión Europea que propusiera una revisión del mecanismo de financiación del Programa específico «Prevención y lucha contra la delincuencia» y que reflexionara sobre la viabilidad de establecer un Fondo para la Seguridad Interior (actualmente en vigor) que permitiera apoyar eficazmente las actividades acordadas en el contexto del ciclo de actuación.

Finalmente, las prioridades de la UE para la lucha contra la criminalidad internacional y delitos graves para el ciclo político 2014-17 quedaron definidas de la siguiente manera:

1. La lucha contra las redes organizadas que favorecen la inmigración ilegal.
2. La lucha contra la trata de seres humanos.
3. La lucha contra los productos falsificados que violan la reglamentación relativa a la salud pública, la seguridad y la alimentación.

4. El fraude en el ámbito de los impuestos especiales y en el fraude intracomunitario (fraude del IVA).
5. La lucha contra las drogas sintéticas.
6. La lucha contra el tráfico de cocaína y heroína.
7. La lucha contra la ciberdelincuencia, con tres sub-prioridades:
  - a) Fraude en línea y con tarjetas de pago.
  - b) La explotación sexual de niños en Internet.
  - c) Los ciberataques.
8. Los riesgos de las armas de fuego para los ciudadanos y el tráfico ilegal de armas de fuego.
9. La delincuencia organizada contra la propiedad cometida por grupos móviles de delincuencia organizada.

Si bien son nueve las prioridades que fueron aprobadas por el Consejo de la UE el 6 de julio de 2013, en algunos casos se definió en las propias MASP la necesidad de subdividir las prioridades en dos o más (caso de la prioridad sobre impuestos especiales y fraude de IVA y la de ciberdelincuencia) y, una vez comenzado el ciclo, se resolvió utilizar más de un plan operativo por prioridad (como la cocaína y heroína en el caso del tráfico de drogas). De esta forma, para el ciclo 2014-2017 hay nueve prioridades, pero trece planes de acción operativos.

Un factor muy importante a tener en cuenta es que las prioridades, aunque definidas y decididas por los Estados miembros, con el visto bueno de las Agencias e Instituciones de la UE, no significan una obligatoriedad de participación de todos los Estados en todas ellas. Al significar una amenaza global para la UE, la incidencia de dichas prioridades es diferente en los distintos EM, y por ello pueden elegir en qué prioridades van a participar y con qué grado de implicación.

### **3. Mecanismos de actuación para la materialización operativa**

El ciclo político en el que nos encontramos (2014-2017) ha supuesto la materialización real de este planeamiento europeo. Prácticamente todos los pasos y estructuras planeadas se han llevado a cabo y actualmente nos encontramos desarrollando los planes de acción operativos de 2016.



Para la plasmación operativa del ciclo y la lucha contra las prioridades de la UE, se desarrollaron los llamados proyectos *EMPACT*. Estos proyectos son el método elegido para desarrollar los OAP de forma anual. Se trata de plataformas de trabajo donde, liderados por un Estado miembro, trabajan de manera conjunta expertos policiales de los Estados que participan en cada *EMPACT*, además de Agencias e Instituciones de la UE, terceras partes y organizaciones regionales o mundiales.

Anualmente, todos los implicados pueden elegir en qué prioridad van a participar y, por ende, en qué OAP. Además también se elige en qué acciones operativas (OA) se va a participar y el grado de responsabilidad que se va a adquirir en ellas. Se podría decir, por consiguiente, que las OAP son la plasmación anual de lo que se va a hacer durante un año, siguiendo las directrices y objetivos estratégicos a cuatro años del MASP de dicha prioridad y los *EMPACT* dan las herramientas y reglas entre los participantes para elegir, planificar y ejecutar las OA de cada OAP anual.

### **3.1. Estructura de trabajo de los proyectos *EMPACT***

Para llevar a cabo las acciones operativas necesarias para desarrollar anualmente los OAP y con ello llevar a cabo los objetivos estratégicos plasmados en cada MASP, el grupo de trabajo de cada *EMPACT* debe seguir el siguiente proceso:

- Hacer una evaluación específica de la prioridad de la que nazca dicho *EMPACT* e identificar las iniciativas existentes que ya estén trabajando en dicho fenómeno criminal<sup>4</sup>.
- Identificar las necesidades de índole estratégica, recolección de inteligencia y análisis, construcción de conocimiento y formación, blanqueo de capitales y recuperación de activos, y eminentemente operativas (investigaciones relevantes y/o de índole internacional, realización de «Días de Acción» conjuntos, etc.).
- Realizar un planeamiento de dichas acciones en un marco temporal de un máximo de cuatro años, evaluando el impacto que tendría para llevar a cabo los objetivos estratégicos.

---

<sup>4</sup> El SOCTA debe servir de base principal, pero también cualquier otra iniciativa o plan de acción a nivel internacional que exista sobre el fenómeno, además de estudiar las organizaciones e instituciones que dispongan de unidades, programas, etc. centradas en dicha materia.

- Definir de un modo, lo más real posible, las actividades a llevar a cabo para la realización de dichas OA, definiendo indicadores clave de desarrollo de la acción («*Key Performance Indicators*» o KPI).
- Definir los roles y responsabilidades de los participantes en cada OA.
- Hacer un seguimiento del desarrollo de las acciones.
- Solicitar el apoyo necesario a nivel nacional para la adecuada implicación de los EM participantes y disponer de los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades.
- Realizar las labores de coordinación necesarias para coordinarse con otros *EMPACT* y con distintas iniciativas que compartan los mismos objetivos o similares, de tal forma que no interfieran entre ellos o no supongan una carga de trabajo innecesaria a los EM y, en caso necesario, alinear las distintas iniciativas, especialmente las que se desarrollan en el ámbito europeo.

Estos son los grados o «roles» en que los participantes están involucrados en los distintos *EMPACT*:

- *Driver*: Asimilable a director del proyecto, está encargado, junto con el resto del grupo del proyecto, de redactar e implementar los OAP, así como de determinar la gestión de las diferentes acciones recogidas en el mismo. Se trata de un representante del Estado Miembro que lidera la prioridad. Esta persona debe tener las suficientes capacidades para liderar el proyecto, teniendo en cuenta el alto grado de responsabilidad y tiempo que demanda el desarrollo del proyecto. El factor más importante a la hora de elegir al *driver* es su liderazgo, debiendo ser un gran profesional, con dinamismo y entusiasmo, además de servir como apoyo importante para su Agencia Policial.

Las responsabilidades del *driver* son:

- Definir anualmente, junto con el resto de participantes en el *EMPACT* el OAP.
- Implementar dicho OAP.
- Ejecutar o delegar la gestión de las diferentes OA.
- Organizar y presidir las reuniones derivadas del desarrollo del OAP y la ejecución de las OA.

- Estar en contacto cercano con los Estados miembros y las Agencias policiales encargadas de implementar los OAP, especialmente en los aspectos de integrar dichas actividades dentro de los planes de trabajo nacionales.
  - Informar acerca del progreso del proyecto a la Unidad de apoyo del *EMPACT*.
  - Tener en cuenta la cooperación necesaria con otras iniciativas, organizaciones y terceros países.
- *Co-driver*: No es obligatorio, pero se suele utilizar este papel para ayudar al *driver* en sus cometidos y para aportar equilibrio en la toma de decisiones del *driver*, de tal forma que no tenga una perspectiva demasiado nacional; es decir, de un solo Estado. Además, el *co-driver* sustituirá al *driver* en caso de ausencia.
  - *Action leader*: Se trata de un papel fundamental, por cuanto el *driver* normalmente delegará el desarrollo de las OA en estas personas. Deberá estar en permanente contacto con el *driver* y su equipo, siguiendo las directrices de planeamiento, gestión y ejecución dadas por el *driver*. Requerirá el apoyo del *driver* en caso necesario de una mayor implicación del resto de participantes en la acción o para reforzar la figura del *Action Leader* a nivel nacional.
  - *Participante*: Debe tratarse, en todo caso, de un experto en la materia con posibilidad de contacto con las autoridades nacionales competentes. Debe ser apoyado a nivel nacional para el seguimiento de lo acordado en las reuniones del proyecto y tener capacidad de toma de decisiones, así como de asumir compromisos en el marco de la preparación de las actividades de los OAP. Por todo ello, los participantes designados por los EM implicados en cada *EMPACT* deben ser designados de forma al menos anual, para favorecer el conocimiento de los procedimientos de trabajo del proyecto y poder integrarse y desarrollar las acciones de manera adecuada.

Se significa en este punto que la Guardia Civil está ejerciendo el papel de *driver* en la prioridad de tráfico de armas, y participa en las otras ocho, mientras que el Cuerpo Nacional de Policía hace lo propio con la prioridad de tráfico de cocaína y heroína. Con ello, España ejerce el papel de *driver* en dos prioridades.

El tipo de actividades que se desarrolla en el marco de los *EMPACT* es muy variado, ya que se trata de un concepto de trabajo integrador, que va desde la visión

estratégica del problema, identificación de necesidades, descripción de los tipos de acciones a llevar a cabo y, finalmente, su implementación.

Las diferentes acciones operativas (OA) que se desarrollan anualmente se dividen en los siguientes tipos:

- Acciones estratégicas.
- Acciones de inteligencia, recogida de datos, análisis e intercambio de información.
- Acciones de mejora de conocimiento de la amenaza y de formación.
- Acciones de blanqueo de capitales y recuperación de activos.
- Acciones operativas, especialmente el apoyo efectivo en investigaciones transnacionales relacionadas con la amenaza y la ejecución de ejercicios de acción conjunta internacional.

Las OA han ido evolucionando, según el estado de situación de la amenaza, desde unas OA más estratégicas, de inteligencia y de mejora del conocimiento en los primeros años, hasta las actuales más operativas, como es el caso de las de blanqueo y apoyo de investigaciones transnacionales, que han supuesto por encima del 50 % de las OA anuales en 2016.

### **3.2. Apoyo a los proyectos *EMPACT* a nivel Europol**

Aunque los proyectos *EMPACT* son responsabilidad de los Estados miembros, Europol ejerce un apoyo fundamental para su desarrollo.

Ya desde la concepción del Ciclo Político y la metodología a tener en cuenta, Europol jugó un papel determinante, dando las directrices y auxiliando a los EM en la decisión y desarrollo del planeamiento a seguir para luchar contra los delitos graves y el crimen organizado internacional.

Como ya se dijo anteriormente, la evaluación de la amenaza contra el crimen organizado (SOCTA) es el documento fundamental en el que se basa la elección por parte de los EM de las prioridades durante el ciclo político. El desarrollo de este documento es responsabilidad de Europol, así como la metodología a seguir para la confección del documento estratégico, por lo que la influencia de Europol como Agencia europea es notable.

### 3.2.1. Unidad de apoyo a los EMPACT

Esta es la unidad principal de apoyo a los proyectos *EMPACT* creada en el seno de Europol. La unidad de apoyo de *EMPACT* («*EMPACT Support Unit*» o ESU) está compuesta por personal contratado de Europol, además de, al menos, un experto nacional cedido por alguno de los países de la llamada *troika* (es decir, el Estado miembro que acaba de dejar la presidencia del Consejo de la UE, el que ejerce la presidencia en el momento actual y el que va a ejercerla durante el siguiente periodo de seis meses).

Las principales misiones de la ESU son:

- Apoyo administrativo y logístico a la labor de los proyectos *EMPACT*, facilitando la labor del *driver*, al menos en las siguientes funciones:
  - Auxilio en la elaboración del borrador del OAP.
  - Apoyo al *driver* para la preparación de la agenda de las reuniones estratégicas y operativas del proyecto.
  - Realizar los borradores de las convocatorias y de las actas subsiguientes, así como el envío de la documentación necesaria, con relación a las reuniones financiadas por Europol.
  - Proveer de apoyo en materia de metodología para desarrollar el proyecto *EMPACT*.
  - Apoyo a los EM para que los proyectos *EMPACT* puedan conseguir financiación de diversas fuentes.
  - Llevar seguimiento de todas las OA de los OAP, para que pueda ser consultado el estado del proyecto.
  - Asegurar el contacto regular y enlace con los drivers.
  - Asegurar los contactos regulares e información proveniente de instituciones de la UE, Agencias y otros órganos.
  - Enseñar a los nuevos participantes en los proyectos.
  - Mantener una red a fin de que, por ejemplo, los nuevos drivers puedan contactar con otros para aprender de su experiencia.
  
- Monitorear el progreso de los proyectos *EMPACT*:
  - Coordinando, apoyando y alineando los informes de progreso que hacen los drivers.
  - Enviando esos informes para discusión en las reuniones que se hacen con carácter semestral de los Coordinadores Nacionales *EMPACT* en Europol.

- Evaluar el progreso con la finalidad de formular propuestas para ajustar o incluso proponer la finalización de proyectos que no están obteniendo objetivos satisfactorios.
- Proponer y apoyar la colaboración y coordinación de los diferentes proyectos *EMPACT* que tenga fines comunes y/o existan interdependencias en el desarrollo de dichos proyectos.

En relación a estas funciones, el desarrollo de los proyectos *EMPACT* ha marcado paralelamente el desarrollo de esta unidad en Europol. Así ha servido principalmente para que los distintos grupos de participantes en los diversos proyectos pudieran tener una referencia inicial de cómo trabajar, apoyando de manera satisfactoria a los EM y especialmente a los drivers en el desempeño de sus tareas, si bien con el desarrollo de las OAP anuales y la experiencia ganada por los participantes y especialmente los drivers, la exigencia a esta unidad ha sido cada vez mayor, estando actualmente en un momento de modificaciones para adaptarse a dichas necesidades de los responsables de los proyectos *EMPACT*.

Por ejemplo, en el momento de la creación del documento que define las funciones del ESU (documento *14518/12 EMPACT terms of reference*) aún no se sabía cuándo los proyectos *EMPACT* iban a tener financiación propia, por lo que se dotó de financiación por parte de Europol al menos a las siguientes reuniones:

- Reunión inicio del OAP a principios de cada año del ciclo.
- Reunión estratégica seguimiento del OAP, en el primer semestre del año de cada ciclo.
- Reunión estratégica seguimiento del OAP, en el segundo semestre del año de cada ciclo.
- Reunión para discusión de nuevo OAP que entre en vigor al siguiente año, en el tercer trimestre de cada año del ciclo.

Así, la ESU se encarga de las funciones expresadas en el desarrollo de estas cuatro reuniones anuales, siendo el responsable del resto de reuniones y actividades el driver con las personas que este hubiera designado. Actualmente, en el seno de cada proyecto *EMPACT* se organizan unas 20 reuniones de media y de todo tipo (seminarios, operativas, formación, etc.), por lo que el impacto del apoyo de la ESU es limitado.

En la actualidad esta ESU juega principalmente un papel de apoyo administrativo y punto de contacto con la dirección de Europol en temas que afectan estratégicamente a los proyectos *EMPACT*.

También es la encargada de fusionar todos los informes semestrales que los drivers deben enviar sobre el estado de situación de los OAP en un único documento que, una vez discutido en cada reunión semestral de los NEC (normalmente en la sede de Europol), es elevado al COSI, como órgano encargado de la supervisión y dirección estratégica de los proyectos Europol y del Ciclo Político de la UE.

### 3.2.2. Gestor de apoyo a los proyectos EMPACT

Cada grupo *EMPACT* está apoyado además por un funcionario contratado por Europol, que actúa como gestor de apoyo (*EMPACT Project Support Manager* ESM).

Sus funciones se centran en el apoyo en el desarrollo de la cooperación operativa así como en garantizar la efectividad del intercambio de información y su difusión. Normalmente, esta persona coincide con el funcionario responsable del punto focal<sup>5</sup>, que gestiona principalmente la información operativa relacionada con cada *EMPACT* o, en otro caso, con un experto de nivel superior, con suficiente experiencia en el área criminal del *EMPACT* en cuestión.

Las funciones del ESM, en colaboración estrecha con el *driver*, son:

- Aportar la experiencia y conocimiento al proyecto, presentando el estado general del área criminal afectada por el *EMPACT*, basado en el modelo de inteligencia criminal de Europol.
- El desarrollo de casos concreto en el seno de los *EMPACT*.
- Apoyar proactivamente el desarrollo de las actividades del *EMPACT*.
- Apoyar el grupo haciendo disponible el estado de situación del fenómeno criminal relacionado con cada *EMPACT* y las iniciativas actuales que existen para luchar contra este fenómeno.
- Apoyar, en contacto estrecho con el equipo SOCTA de Europol, el envío de los requerimientos de inteligencia necesarios.

---

<sup>5</sup> Punto focal (en inglés *Focal Point* o FP) de un área criminal determinado. Está basado en la organización de la Agencia Europol en su lucha contra la criminalidad organizada bajo el mandato de dicha Agencia. Con posterioridad se explica en más detalles el papel que juega el FP en el desarrollo de cada *EMPACT*.

- Establecer contactos directos con los equipos de investigación relevantes<sup>6</sup>
- Avisar a los EM que no están colaborando lo suficiente con el *Focal Point* correspondiente al grupo *EMPACT*.
- Mantener un contacto cercano con el *driver* y el *co-driver*.

### 3.3. Participación de agencias e instituciones de la UE y resto de terceras partes

La participación de todos los organismos ajenos a los EM de la UE, incluido Europol, será como la de un país más, jugando un papel integrador y apoyando en aquellas áreas relevantes y bajo el mandato de cada una de las instituciones. Así, por ejemplo, es fundamental el papel que pueden jugar agencias como Europol, la cual participa como una organización más a través del *Focal Point* correspondiente a cada *EMPACT*, con Eurojust, Frontex, CEPOL, OLAF, EMCDDA, EMSA, EULISA, etc.

Esta participación da forma al pilar fundamental de colaboración inter-agencia con todos los actores relevantes, además de la integración de terceros países y organismos internacionales tan importantes como Interpol.

Cuando sea relevante para cada uno de los proyectos *EMPACT*, un representante de cada uno de estos órganos formará parte de los proyectos, aportando el valor añadido necesario para la consecución de los objetivos estratégicos marcados en cada una de las prioridades del ciclo político de la UE.

### 3.4. El papel diferencial de Europol

Como ya se dijo anteriormente, el papel de Europol en el Ciclo Político de la UE es muy importante. Se podría decir que esta Agencia de la UE fue la responsable de la creación del ciclo político y de los *EMPACT* y que ha jugado un papel fundamental en el desarrollo de este fenómeno.

De igual manera, se podría señalar que Europol actúa en el ciclo político más como agencia en sí que como herramienta para la consecución de fines de carácter

---

<sup>6</sup> Utilizando la posibilidad de los contactos directos que establece el Artículo 8.2 ECD, siempre y cuando los participantes del grupo *EMPACT*, junto con los jefes de unidades nacionales de EUROPOL, estén de acuerdo en esta posibilidad.



policial de los Estados miembros. Así, actualmente, se ha generado una controversia en el seno del Consejo de Administración de Europol, formado por los jefes de las Unidades Nacionales de Europol (UNE) Y LOS y Directores de Policía de los EM, sobre la naturaleza y el papel que deben jugar las UNE y las Oficinas de Enlace Nacionales en el desarrollo de los proyectos *EMPACT*.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la evolución posterior sufrida por el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia, especialmente en el ámbito de la cooperación policial internacional, unida a la entrada en vigor del nuevo reglamento de Europol que, entre otras muchas cosas, potenciaba y ampliaba el rango de competencias de la nueva Agencia de la Unión Europea, han provocado que esta Agencia haya sufrido una evolución espectacular en los últimos años, siendo el instrumento de cooperación policial internacional de referencia en el ámbito de la Unión Europea e incluso más allá de la Unión.

El papel central de Europol tanto como herramienta de intercambio de información, coordinación y apoyo a investigaciones como con sus bases de datos, como AWF SOC –relacionada con la delincuencia organizada y grave- o el propio Sistema de Información de Europol (SIE) hacen que la Agencia se sitúe en una posición privilegiada a la hora de realizar una imagen de la situación de la delincuencia organizada y grave (OCTA 2011 y SOCTA 2013).

Pero la implementación del ciclo de actuación contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional ha supuesto que este papel central de Europol se incremente de manera sustancial, virando el eje central del esfuerzo de una mayor cooperación e implicación de los EM desde la misma Agencia a los propios EM, especialmente hacia aquellos que cuentan con una responsabilidad mayor por ser drivers o co-drivers de los *EMPACT*.

El concepto operativo de los *EMPACT* gira en torno a las capacidades analíticas y de coordinación de operaciones de los *Focal Point* que componen el fichero analítico de crimen organizado (*Analytical Work File Serious Organized Crime*, o AWF SOC).

Las OA de los OAP relacionadas con contribuciones de inteligencia y operaciones en curso tienen como eje central los *Focal Point*. Digamos que el grupo *EMPACT* hace el esfuerzo principal a nivel nacional de cada uno de los EM que participa en los proyectos, mientras que en el seno de los referidos *Focal Points* de Europol se gestiona el conjunto de las informaciones obtenidas a nivel nacional.

Además, Europol pone a disposición de los EM la plataforma segura para intercambio de información SIENA, que se utiliza para la transmisión de informaciones de carácter personal entre los expertos policiales de los distintos

países participantes en los *EMPACT* de una manera segura, y los *Focal Points* de Europol.

Como conclusión, con la implementación del ciclo político Europol ha ganado aún más protagonismo como agencia de la UE central en la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia grave.

#### 4. Órganos de control y decisorios del Ciclo Político de la UE

Como se ha expresado a lo largo de este texto, el ciclo político y los proyectos *EMPACT* son de los EM y son ellos los responsables directos del desarrollo adecuado del ciclo, en forma de planeamiento, elección y desarrollo de las prioridades de lucha contra el crimen organizado internacional.

Los *drivers* de cada prioridad son los responsables de dicho desarrollo, utilizando para ello los grupos *EMPACT* y llevando a cabo las OA mediante los OAP. El desarrollo de dichos planes son controlados y evaluados a dos niveles: uno nacional, en forma de Coordinadores Nacionales *EMPACT* y otro a nivel europeo, en el seno del grupo COSI.

##### 4.1. Coordinación nacional de los proyectos *Empact* (CNE)

Con el fin de coordinar las actividades en los diferentes proyectos *EMPACT* a nivel nacional, la UE determinó que se debía nombrar un Coordinador Nacional de *EMPACT* (CNE, o NEC en inglés)<sup>7</sup>, que debía ser alguien con la autoridad suficiente para asegurar la implementación de los proyectos *EMPACT* en su EM.

En clave nacional, en España la SES dictó la Instrucción 4/2012, con el fin de implementar de forma decidida el sistema del Ciclo Político de la UE a nivel nacional, tal y como recomendó el COSI, el cual invitó a los EM a integrar los proyectos *EMPACT* y los OAP en su planeamiento nacional y asignar los recursos necesarios.

Así mismo, en el *Documento 3347/1/12 COSI 67 Términos de referencia de los EMPACT*, de fecha 21 septiembre 2012, se indicó que la figura del CNE debía ser un oficial senior, con mando estratégico, dependiente de la estructura de las Fuerzas de Seguridad del Estado y con capacidad y autoridad suficiente para

---

<sup>7</sup> Según refiere el Punto 3.2 del Doc. 13347/1/12 COSI 67 Términos de referencia de EMPACTs de fecha 21 septiembre 2012.

implementar los *EMPACT* a nivel nacional. Por ese motivo el secretario de Estado de Seguridad nombró al director del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CICTO)<sup>8</sup> como nuevo coordinador Nacional *EMPACT* en España.

Para describir las funciones del CNE en España la Instrucción del SES realizó una adaptación nacional del documento de Términos de referencia de *EMPACT* para:

- Asegurar la puesta en práctica en España de las decisiones adoptadas en el Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI), sobre el ciclo político para la lucha contra la delincuencia organizada.
- Asegurar la puesta en práctica del marco *EMPACT*, debiendo permanecer informado y responder sobre los compromisos adquiridos por España en este contexto.
- Coordinar la implicación y contribuciones de España en aquellos proyectos en los que participe.
- Supervisar periódicamente el progreso de todos los proyectos *EMPACT*.
- Informar regularmente al secretario de Estado de Seguridad, así como a aquellas otras autoridades nacionales involucradas en el ciclo político, de los proyectos *EMPACT*, incluso de aquellos en los que no haya participación nacional.
- Informar a las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil sobre el estado de situación de los proyectos *EMPACT* y supervisar la efectiva integración de los mismos en sus planes estratégicos y operativos.
- Informar oportunamente y apoyar al representante nacional en el COSI en todo lo relacionado con los proyectos *EMPACT*, de manera que se asegure la coordinación y la coherencia de la posición española en las reuniones del COSI y del Grupo de Apoyo al COSI.

La misma Instrucción de la SES, con el fin de asegurar la ejecución de sus funciones, dota al CNE de las siguientes facultades:

---

<sup>8</sup> Órgano principal de coordinación nacional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, integrado en la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.

- Adoptar las decisiones necesarias para el adecuado cumplimiento de las obligaciones contraídas por España en el marco del ciclo político para la lucha contra la delincuencia organizada de la Unión Europea.
- Designar, a propuesta de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil o de los organismos ajenos a la Secretaría de Estado de Seguridad que tomen parte en el ciclo político (DAVA), a los participantes en los diferentes proyectos *EMPACT*.
- Asignar recursos, cometidos y decidir la puesta en marcha de las OA.
- Cuando se trate de personal o recursos no pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se coordinará con sus responsables.

El CNE asegura que la participación en cada prioridad se adopta en función de la amenaza que constituye la prioridad europea a nivel nacional, teniendo en cuenta la alineación con las estrategias nacionales de lucha contra la criminalidad organizada y grave.

Para apoyar la labor del coordinador nacional *EMPACT*, la misma instrucción también establece la creación de un grupo de apoyo al CNE, compuesto por representantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) y de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (DAVA) dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que auxiliarían al CNE en sus labores, especialmente en sus comunicaciones con los expertos nacionales participantes en los proyectos *EMPACT*.

Además de este grupo de apoyo, el CNE estará auxiliado por la UNE y de la Oficina de Enlace en la sede de Europol, especialmente en lo relacionado con las reuniones de coordinadores nacionales *EMPACT* que se celebran en su sede, así como del CITCO, para la participación española en la elaboración y revisión de las evaluaciones de las amenazas de delincuencia grave y organizada realizadas por EUROPOL, además de su papel en la coordinación nacional de investigaciones cuando sea necesario.

#### **4.2. Decisión y coordinación a nivel europeo: El COSI**

Entre las disposiciones del Tratado de Lisboa, dentro del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, se crea el llamado Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI).

La función principal de este Comité es la de garantizar una cooperación operativa eficaz en materia de seguridad interior de la UE, concretamente respecto de la actuación policial, el control fronterizo y la cooperación judicial en materia penal, evaluando la orientación general y la eficacia de la coordinación operativa.

Para concretar la política estratégica de la UE en materia de seguridad interior, el COSI fue el órgano encargado de definir y desarrollar la Estrategia de Seguridad Interior, cuyo primer documento se publicó en 2010, «*Estrategia de Seguridad Interior de la UE, hacia un modelo europeo de seguridad*» (Documento 5842/2/2010 del Consejo de la UE). Actualmente, se encuentra ya en vigor la segunda versión de dicha Estrategia, el documento 9798/15 «*Estrategia Europea renovada de seguridad Interior*», de agosto de 2015, para el periodo 2015-2020-.

Entre las funciones principales del COSI en relación al Ciclo Político están:

- Desarrollar el método que permita tener una visión de conjunto de las cuestiones de seguridad en Europa, centrado en las amenazas y los desafíos que requieren una atención específica, definiendo un planteamiento para afrontar esas amenazas y desafíos, así como hacer un seguimiento de los mismos, siendo este el ciclo multianual de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional (ciclo político de la UE).
- Ser responsable de velar por la coherencia entre el ciclo político y lo que de él se obtenga.
- Intervenir en la decisión de las prioridades de lucha contra el crimen organizado internacional, como aplicación del planeamiento del ciclo político.
- Ser el encargado de validar los planes de acción operativos OAP anuales encargando:
  - A los EM, integrar las acciones desarrolladas en el OAP en su planificación nacional y asignar recursos dedicados a apoyar el enfoque común de la UE.
  - A los organismos pertinentes de la UE, integrar las acciones desarrolladas en el OAP en sus programas de trabajo anuales.
  - A los EM y Agencias de la UE, poner en práctica las acciones conjuntas en el marco del *EMPACT*, como plataforma de la cooperación multidisciplinar para abordar las amenazas criminales prioritarias, bajo la dirección del Estado miembro más idóneo.

En general, se podría decir que el COSI es el encargado del establecimiento, implementación y evaluación del ciclo político. Además el COSI evalúa la participación en los *EMPACT* de los Estados miembros y de otros actores, para asegurar el compromiso y la asignación requerida de recursos humanos y financieros a los proyectos.

## 5. Integración del Ciclo Político y los proyectos *Empact* en la Guardia Civil

La Guardia Civil, integrada en la estructura de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas y bajo la dependencia del Ministerio del Interior -Secretaría de Estado de Seguridad-, es un cuerpo de seguridad pública, de naturaleza militar (de tipo «gendármico»), con capacidades policiales integrales<sup>9</sup>, ejerciendo sus competencias a nivel nacional, en materia de seguridad ciudadana en el 84,53 % del territorio; e internacional, mediante la cooperación bilateral o multilateral-, participando de manera activa en su faceta de policía judicial específica en investigaciones de delitos graves y crimen organizado. Por ello, debía de ser un actor fundamental en el desarrollo del ciclo político de la UE en España, además de poder participar en diferentes grados en los proyectos *EMPACT*.

Por esas capacidades integrales, además de sus competencias de múltiples ámbitos, afrontó el reto de participar en todos los proyectos *EMPACT* del actual ciclo 2014-17. En algunos *EMPACT* era necesaria su presencia en materia de inmigración ilegal, lucha contra el tráfico de seres humanos, fraude de IVA o impuestos especiales o los *EMPACT* relacionados con drogas; en uno de ellos ejerce el liderazgo internacional, siendo el *driver* del *EMPACT* de armas de fuego un comandante de la Guardia Civil.

En este ámbito, afronta los retos relacionados con la lucha contra estas amenazas de una forma integral, resaltando el espíritu de cooperación internacional y de coordinación con los otros dos actores policiales nacionales: la DAVA y la Policía Nacional.

Debido a la naturaleza de las amenazas, el impulso principal a nivel Institución lo ejerce la Jefatura de Policía Judicial, responsable dentro del Cuerpo en el campo de la lucha contra la criminalidad organizada, asumiendo el esfuerzo principal en relación con el ciclo político y los proyectos *EMPACT*. Pero no es menos

---

<sup>9</sup> Es un Cuerpo policial integral, acorde con las características de las policías de un Estado democrático y de derecho contempladas en los principios sobre policía democrática de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y de la Unión Europea.

cierto que otras Jefaturas y Unidades que también realizan tareas de investigación o que tienen encomendado el esfuerzo principal de la Institución en el ejercicio de cometidos específicos, como son la Jefatura de Información o la de Fiscal y Fronteras, también participan en ámbitos concretos de los proyectos *EMPACT*.

Del mismo modo, también se implica a las unidades periféricas, especialmente durante las operaciones de alto impacto, que se realizan periódicamente y que necesitan el trabajo puntual no solo de unidades de investigación sino también de las de seguridad ciudadana y de otras especialidades.

### **5.1. Norma técnica específica para el desarrollo *Empact* en la Guardia Civil**

Estas circunstancias han exigido que por parte de la Guardia Civil se establezcan unas reglas claras de coordinación, reflejadas en la Norma Técnica 22/2015, de 23 de enero, sobre Organización de la participación de la Guardia Civil en el marco de los Proyectos *EMPACT*, que ha clarificado tanto en el ámbito externo como en el interno la participación del Cuerpo, siendo de reseñar los siguientes aspectos:

- Establece un punto de contacto en la Jefatura de Policía Judicial para gestionar la información de los proyectos facilitada por el CNE, así como la generada por los miembros del Instituto que participen en cada uno de ellos.
- Constituye unas normas de coordinación y comunicación de actuaciones internas, entre los diferentes actores de la Guardia Civil, y externas, entre estos y el CNE.
- Crea el Grupo de Apoyo *EMPACT-GC* para dar cumplimiento efectivo a la disposición Sexta de la Instrucción de SES nº4, de 7 de abril de 2014, integrado de forma permanente por personal de la Jefaturas de Policía Judicial y de la Jefatura de Información, así como por el de aquellas otras que en cada momento pudiera ser necesario designar.
- Establece que es la Jefatura de Policía Judicial la responsable de dirigir y coordinar internamente los aspectos de la participación de la Guardia Civil en las prioridades *EMPACT*.



- Instituye la creación de un Grupo Técnico *EMPACT-GC*, compuesto por todos los expertos de la Guardia Civil en cada una de las prioridades *EMPACT*, con el fin de facilitar las tareas de dirección y coordinación.

## 6. Conclusiones

El desarrollo del Ciclo Político de la UE ha supuesto un antes y un después en la implementación de medidas a nivel europeo que tengan un desarrollo eficaz y que impliquen de igual forma a los EM y Agencias e Instituciones de la UE, además de una interacción eficiente con terceras partes, como países o Instituciones internacionales. Ha supuesto un apoyo importante para Europol, al potenciar de manera exponencial la mayoría de los *Focal Point* que apoyan los proyectos *EMPACT*, además de darle una visibilidad más horizontal y una capacidad de influencia mayor en la definición y desarrollo de la Estrategia europea de seguridad.

A nivel nacional, se ha desarrollado adecuadamente, participando España en todos los proyectos *EMPACT* y desarrollando, mediante una instrucción del SES, el papel fundamental de CNE.

La elección del director del CITCO como CNE ha sido fundamental para alinear los intereses nacionales con las prioridades europeas, además de proveer de herramientas de coordinación nacional que ya estaban plenamente instauradas y que simplemente se han adaptado a las nuevas necesidades surgidas del desarrollo de los proyectos *EMPACT*.

También ha sido fundamental la elección del director del CITCO como responsable a la hora de solicitar financiación específica para el Ciclo Político, firmándose acuerdos específicos con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)<sup>10</sup> para el apoyo técnico y logístico.

A nivel nacional se deberían alinear las prioridades de este ciclo político y el próximo (2018-2021) con las Estrategias de Seguridad Nacional y especialmente la Estrategia de lucha contra el crimen organizado, aprovechando las sinergias y el impulso decidido que se hace a nivel europeo.

---

<sup>10</sup> Institución pública española dedicada a la cooperación internacional y con amplia experiencia en la gestión de proyectos internacionales y especialmente de la UE.



El control estratégico de la participación española en el ciclo político recae en el secretario de Estado de Seguridad, que es el encargado de nombrar a los representantes españoles en el COSI y bajo su directa dependencia cuenta con órganos de asesoramiento y coordinación en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado, especialmente el CITCO. Es en este nivel en el que se debería estudiar esa alineación de estrategias propuesta y fijar las prioridades españolas de participación en el ciclo político.

La Guardia Civil se ha adaptado al Ciclo Político de la UE de manera brillante y eficiente, siendo considerada tanto a nivel nacional como internacional un referente en su organización y participación activa.

Se debe seguir impulsando la participación y liderazgo de las diferentes Jefaturas y Unidades del Cuerpo en las acciones operativas, tanto en las propias como en la ejecución de aquellas que se determinen, a fin de proporcionar la máxima respuesta posible por parte de la Guardia Civil en la lucha contra el crimen organizado a nivel internacional.

Se puede plantear como reto para el futuro una implicación mayor en materia decisoria por parte del CNE. Quizás en el próximo ciclo político España no debería participar en todas las prioridades y sobre todo que, quizás, no sea necesaria la participación de todas las FCSE en dichas prioridades. El enfoque integral y multiagencia de los *EMPACT* no implica necesariamente la participación física de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En definitiva, debe prevalecer el interés nacional y la eficiencia en el esfuerzo que lleva consigo esta participación.

Se debería potenciar la estructura de trabajo del CNE en el seno del CITCO, aportando más recursos humanos específicos y un mayor acceso a los canales de comunicación segura, como la utilización de SIENA desde CITCO. Esto contribuiría a un mayor nivel de coordinación y liderazgo, además de aumentar la eficiencia en las comunicaciones con todos los actores nacionales e internacionales implicados, fundamental en el desarrollo de acciones operativas.

## **7. Bibliografía**

Belgian Federal Police (2010). Harmony: A generic European criminal intelligence model—bringing together the existing instruments and strengthening Europol's central role.

- Consejo de la Unión Europea (2004). The Hague programme: Strengthening freedom, security and justice in the European Union, BRUSELAS, 13 diciembre 2004, Doc.16054/04.
- Consejo de la Unión Europea (2010). Decisión del Consejo por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior, Bruselas, 25 de febrero de 2010, 2010/131/UE.
- Consejo de la Unión Europea (2010). Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, hacia un modelo europeo de seguridad, Bruselas, Marzo 2010, 5842/2/2010.
- Consejo de la Unión Europea (2010). Council Conclusions on the creation and implementation of a EU policy cycle for organised and serious international crime, Bruselas, 25 Octubre 2010, Doc.15358/10.
- Consejo de la Unión Europea (2012). Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) – Methodology Doc , Bruselas, 19 Junio 2012, Doc. 9992/2/12.
- Consejo de la Unión Europea (2010). Conclusiones del Consejo para la creación e implementación de un Ciclo Político de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, 25 de octubre de 2010, Bruselas, Doc. 15358/10.
- Consejo de la Unión Europea (2012). Términos de referencia de EMPACTs, 21 septiembre 2012, Bruselas, Doc. 13347/1/12.
- Consejo de la Unión Europea (2015). Estrategia renovada seguridad interior UE 2015- 2020, Doc. 150812/15.
- Europol (2013). SOCTA 2013 Serious Organised Crime Threat Assessment 19 March 2013. La Haya.
- Gobierno de España (2011). Estrategia Española de Seguridad, Una responsabilidad de todos. Madrid.
- Ministerio de la Presidencia (2015). Informe Anual de Seguridad Nacional, abril 2015. Madrid.
- Ministerio del Interior (2014). Balance de la lucha contra el crimen organizado en España, julio 2014, Madrid.
- Presidencia del Gobierno (2013). Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, mayo 2013, Madrid.

Rodao Martín, A. (2015). El ciclo político de la UE: Aplicación y coordinación en España. Trabajo de investigación fin de CCACES.

Secretaría de Estado de Seguridad (2011). Estrategia Española contra el Crimen Organizado. Madrid.

#### FUENTES ELECTRÓNICAS

<http://www.eurojust.europa.eu/>

<http://www.interior.gob.es/>

<http://www.interpol.int/es/>

<http://www.lamoncloa.gob.es/>

<https://www.europol.europa.eu/>

[https://www.boe.es/a la carta/](https://www.boe.es/a_la_carta/)

# La Responsabilidad Social Corporativa: su integración en nuestro modelo de gestión institucional

Santiago García Martín

## Resumen

Actualmente, las organizaciones se desenvuelven en un entorno complejo, de incertidumbre, lo cual les obliga a adoptar sistemas de gestión que les permitan evitar o mitigar los riesgos asociados a su actividad. Para ello, no basta solo con realizar un análisis de situación, sino que es necesario implicarse y tomar medidas para avanzar en la dirección correcta. De ello, puede llegar a depender la sostenibilidad de la empresa en el largo plazo. Las compañías privadas lo saben y han venido adoptando medidas en ese sentido y, por ello, la Guardia Civil estaba interesada en conocer cuál era su visión de la gestión responsable o, en otras palabras, de lo que conocemos como Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Ese fue el objetivo de la Jornada sobre RSC en la Guardia Civil que tuvo lugar el 10 de noviembre de 2015, donde se buscó poner en común la visión de los expertos, de la Administración General del Estado, de la Guardia Civil y de las empresas privadas. Al final, se concluyó que la RSC es una herramienta que permite, entre otras muchas cuestiones, una gestión transparente, basada en la buena gobernanza, que cuenta con las expectativas y necesidades de los grupos de interés, siendo un instrumento muy adecuado para “gobernar” la nave en tiempos difíciles. En la Jornada, quedó patente la voluntad de la Guardia Civil en mantener su compromiso de afianzar el “rumbo”, integrando la RSC en su modelo de gestión institucional.

**Palabras clave:** *Responsabilidad Social Corporativa, RSC, sostenibilidad, gestión de riesgos, grupos de interés, transparencia*

## **Abstract**

Nowadays, organisations work in a complex, uncertain environment. These circumstances oblige them to adopt management systems for avoiding or reducing risks associated to their activity. Therefore, they have not only to make a situational report but they also have to engage and take measures for progressing in the right direction. The enterprise sustainability in the long term can depend on that. Private companies are aware of this and have been adopting measures aimed in this direction, which is the reason why Guardia Civil was interested in learning their vision on responsible management; in other words, on what we know as Corporate Social Responsibility. This was the goal of the dissemination session on CSR held in the Guardia Civil premises on 10<sup>th</sup> November 2015. The purpose was to draw together experts, administration, Guardia Civil and companies' vision on this matter. Finally, it was concluded that CSR is a tool that allows, among other many things, a transparent management, based on good governance, that counts with the stakeholder expectancies and necessities and that is a very adequate instrument to rule the “ship” in difficult times. In the dissemination season, it was crystal clear that Guardia Civil wanted to maintain its engagement to reinforce the “course”, fitting the CSR in its institutional management model.

**Keywords:** *corporate social responsibility, CSR, sustainability, risk management, stakeholders, transparency*

*«Nuestra recompense se encuentra  
en el esfuerzo y no en el resultado.  
Un esfuerzo total es una victoria completa»*

Mahatma Gandhi (1869-1948)  
Político y pensador indio

## 1. Introducción

La frase que encabeza este artículo es una muestra de la filosofía de trabajo del grupo que lidera la RSC en la Guardia Civil. En síntesis, lo que se pretende comunicar es que con el esfuerzo de un pequeño grupo (en otras organizaciones llamado «comité») se pueden alcanzar grandes cosas, aun cuando los resultados en el corto plazo, aparentemente, sean pequeños e insignificantes.

Esa filosofía es la que se está aplicando en nuestra Institución, con la idea de ir dando pasos con el fin de alcanzar «una victoria completa» a medio y largo plazo, en línea con los objetivos de nuestra estrategia corporativa. Y para ello, qué mejor que comenzar explicando qué pretendemos alcanzar con la incorporación de la RSC a nuestra Institución.

Bajo ese espíritu, el pasado día 10 de noviembre se celebró la primera Jornada sobre Responsabilidad Social Corporativa en la Guardia Civil, con la finalidad de **sensibilizar** a nuestros cuadros de mando sobre lo que significa esta nueva forma de gestionar y lo que puede aportar a nuestra Institución. El presente capítulo desarrolla el contenido de las ponencias presentadas.

La principal novedad, que tuvo lugar coetáneamente al evento, fue la publicación de una segunda memoria descriptiva de nuestro nivel de desempeño en los ámbitos económico, social, ético y medioambiental y el establecimiento de un sistema propio de gestión socialmente responsable. Ambas cuestiones marcan nuestro **nivel de ambición** actual en el ámbito de la RSC.

A efectos de dar una visión general e introductoria de su significado y alcance, se invitó a un representante de la Asociación Forética<sup>1</sup>.

Además, con las ideas de descender hacia el papel que juega la Administración General del Estado y de obtener la visión sobre el pasado, presente y futuro de la RSC en este entorno, se convocó a una representante del Ministerio

---

<sup>1</sup> Forética es una organización que cuenta con 210 socios, que tiene por misión “fomentar la integración de los aspectos sociales, ambientales y de buen gobierno en la estrategia y gestión de empresas y organizaciones”.

de Empleo y Seguridad Social. Es de destacar que estaba reciente la aprobación de la nueva Estrategia Española de RSE para el periodo 2014-2020 (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2015) y que, por tanto, se consideraba importante conocer sus implicaciones para nuestro trabajo.

Posteriormente, se habló de la situación de la RSC en el ámbito interno, sobre sus orígenes allá por el año 2012, los pasos dados hasta la publicación de la segunda memoria en noviembre de 2015, el papel de los grupos de interés y sobre el establecimiento de un sistema de gestión socialmente responsable propio.

Por último, se dio entrada a los representantes de importantes empresas españolas, con las cuales nos unen relaciones de servicio, estando presentes CaixaBank, Telefónica y Repsol, para darnos su opinión sobre sus principales desarrollos, la conexión de la RSC con la estrategia corporativa y sobre su aportación al «negocio».

En definitiva, era importante «poner en valor» lo que aporta la RSC al conjunto de una organización y a sus fines últimos para que los presentes pudieran sacar sus propias conclusiones y, en la medida de lo posible, hacerles partícipes de la necesidad de adoptar en nuestra Institución este nuevo sistema de gestión empresarial. A continuación vamos a ver todo ello con mayor lujo de detalle.

## 2. Conociendo la RSC: Conceptos, características y áreas de actuación

Como se ha señalado, en primer lugar intervino el director general de Forética, Germán Granda, experto en la materia, a quien le avala la publicación de más de 100 artículos y la coordinación de dos libros. Comenzó su exposición con la nueva definición dada por la Comisión Europea sobre la RSC, donde se producen cambios respecto a la anteriormente establecida en el Libro Verde de la Comisión Europea del año 2001<sup>2</sup>.

Según la Comisión Europea, la RSC se define como la responsabilidad de las Organizaciones «por su impacto en la sociedad». Además, la Comisión Europea explica que para asumir plenamente su responsabilidad social, las organizaciones

---

<sup>2</sup> En el Libro Verde de la UE, COM (2001) 366 final, titulado *Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, se define la RSC como «la integración voluntaria, por parte de empresas y organizaciones, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones y en las relaciones con sus interlocutores».

«deben aplicar, en **estrecha colaboración con las partes interesadas**, un proceso destinado a **integrar las preocupaciones sociales, medioambientales y éticas, el respeto de los derechos humanos y las preocupaciones de los consumidores** en sus operaciones empresariales y su estrategia básica a fin de maximizar **la creación de valor compartido** para sus propietarios/accionistas y para las demás partes interesadas y la sociedad en sentido amplio e **identificar, prevenir y atenuar sus posibles consecuencias adversa**» (Comisión Europea, 2011, p. 7)<sup>3</sup>.

Igualmente señaló la importancia que la RSE tiene para la competitividad de un país y la relación directa entre este factor y la sostenibilidad. Esta correlación es sumamente importante y está presente en algunas de las principales declaraciones realizadas desde la Unión Europea, para quién la sostenibilidad es un factor de crecimiento y empleo, dos objetivos estratégicos claves en el desarrollo europeo, especialmente en un entorno global altamente competitivo. De ahí la importancia que la Unión otorga a la RSE.

Una cuestión relevante, por cuanto muestra un cambio de tendencia en la sociedad, fue la mención que figura en el Informe Forética sobre el estado de la RSE en España (2015), según el cual el 76 % de los encuestados consideraba que el comportamiento responsable debe constituir una actitud prioritaria en cualquier empresa. Evidentemente, es un factor a tener muy presente si queremos ir en línea con las exigencias de la ciudadanía.

Fue también importante la mención de la voluntad de Marks & Spencer de incorporar la RSC en el *core* de su estrategia (ellos dicen que «solo hay un Plan A y que no existe un Plan B»)<sup>4</sup>. Esta actitud, sumamente proactiva, resulta de importancia ya que no trata de situar la RSC como un elemento más de la gestión empresarial, sino en el centro mismo de su estrategia (concepto de «Empresa Sostenible»). Este es, sin duda, uno de los pasos más importantes al colocar a las preocupaciones sociales, económicas, éticas y medioambientales en la base del negocio, en el centro en torno al cual giran todas las decisiones empresariales.

---

<sup>3</sup> Hay que señalar que se han producido cambios en el concepto de RSC. Así, los principales cambios consisten en centrarse en los impactos causados por la empresa y en la protección de los derechos humanos. También podrían señalarse el proceso de diálogo permanente con los *stakeholders* o grupos de interés y la generación de un valor compartido –más allá del mero valor accionarial-. Por último, también cabría destacar que se acaba con el debate sobre la voluntariedad, tendiendo a la regulación de los aspectos básicos de la RSC, tratando de buscar la transparencia en los negocios y el control de los riesgos asociados.

<sup>4</sup> Hay un artículo interesante donde se explica el alineamiento entre la RSE y la estrategia que ha tenido lugar en esta empresa. DAVID GRAYSON (2011). Embedding Corporate Responsibility and Sustainability: Marks & Spencer. *Journal of Management Development*. DOI: 1108/02621711111182510.



De hecho, cuando Forética habla de la gestión ética y socialmente responsable señala que constituye una respuesta de las organizaciones a los retos de transparencia, integridad y sostenibilidad, entendida en su triple vertiente económica, ambiental y social. Las nuevas «tendencias mundiales» y el cambio en las expectativas ciudadanas están llevando a las organizaciones «eficientes» a que incorporen en sus prácticas las motivaciones de sus grupos de interés y así anticiparse a ellas.

Si bien la gestión ética y socialmente responsable es voluntaria, su incorporación efectiva requiere de tres elementos considerados esenciales: la integración en la estrategia y procesos de la organización; el impulso del diálogo y conocimiento de las expectativas de los grupos de interés y, por último, el fomento de la transparencia y de la comunicación.

Una de las características que singularizan a Forética es la disposición de un sistema propio de gestión ética y socialmente responsable, denominado SGE 21:2008 (Forética, 2008). Se trata de la primera norma europea que establece los requisitos que debe cumplir una organización para integrar en su estrategia y gestión la responsabilidad social y que permite su certificación. Esta norma se estructura en las siguientes áreas de gestión:

- La alta dirección, que juega un papel esencial en cuestiones de orden estratégico, como la que nos ocupa.
- Los recursos humanos, fundamentales para el éxito de cualquier estrategia.
- La competencia.
- Los entornos social y medioambiental.
- Los proveedores.
- Los clientes; en nuestro casos, los ciudadanos.
- La Administración, que establece un marco regulatorio importante para cualquier organización.
- Los inversores, a quienes van dirigidas las memorias de sostenibilidad y pueden ejercer una influencia notoria en las decisiones de la organización en este ámbito.

En el curso de su intervención, el ponente pasó a un segundo bloque para señalar cuál es la situación actual de la RSE, hablando de la nueva estrategia

española, en la cual participó como vocal del Comité Estatal de RSE (CERSE)<sup>5</sup> y miembro del grupo de trabajo constituido *ad hoc*.

También se puso de relieve la importancia del nuevo Código de buen gobierno de las sociedades cotizadas (Comisión Nacional del Mercado de Valores o CNMV, 2015), el cual fue aprobado por Acuerdo del Consejo de la CNMV, de 18 de febrero de 2015. Señaló que es el primer Código de sus características que incluye una serie de aspectos directamente relacionados con la inclusión e integración de la RSE en los órganos de gobierno de las sociedades cotizadas. Se convierte de esta manera en un referente único en la materia, en el que, por su interés, se destacan las recomendaciones y el principio que se recogen a continuación<sup>6</sup>:

- *Principio 24*: La sociedad promoverá una política adecuada de RSC, como facultad indelegable del Consejo de Administración, ofreciendo de forma transparente información suficiente sobre su desarrollo, aplicación y resultados.
- *Recomendación 53*: Que la supervisión del cumplimiento [...] de la política de RSC se atribuya a una o se reparta entre varias comisiones del Consejo de Administración.
- *Recomendación 55*: Que la sociedad informe, en un documento separado o en el informe de gestión, sobre los asuntos relacionados con la RSC, utilizando para ello alguna de las metodologías aceptadas internacionalmente.

En otro orden de cosas, se puso de relieve que actualmente existen una multitud de organizaciones de reporte corporativo que tratan de obtener una posición ventajosa. Estamos hablando del *Global Reporting Initiative*, el

---

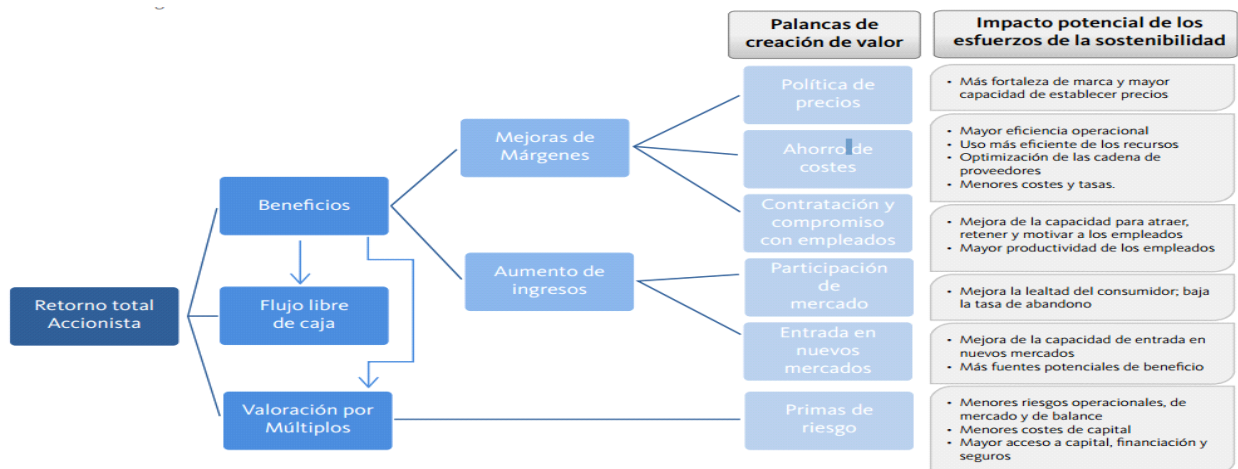
<sup>5</sup> El CERSE, órgano adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, tiene un carácter interministerial, multistakeholder y paritario, contando con cuatro grupos que representan distintos intereses en la materia y un total de 56 miembros: sindicatos (14), AA.PP (14), organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la RSE (14) y organizaciones empresariales (14). Su última reunión fue de 23 de enero de 2015: ([www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/autonomos/economia-soc/RespoSocEmpresas/consejo\\_rse](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/RespoSocEmpresas/consejo_rse)).

<sup>6</sup> Este código, de aplicación a las empresas que cotizan en mercados secundarios, se adelanta respecto a la Directiva 2014/95/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos, pendiente de transposición al ordenamiento jurídico español. El Código de buen gobierno está dirigido a las sociedades cotizadas en un mercado secundario oficial de valores, con independencia de su tamaño y nivel de capitalización (salvo aquellas recomendaciones en las que expresamente se indica que son de aplicación solo a las sociedades cotizadas de mayor capitalización, que no es el caso en lo que se refiere a la RSC).

Internacional Integrated Reporting Council y la Sustainability Accounting Standards Board (SASB)<sup>7</sup>. Habrá que estar pendiente del resultado final.

En cuanto al apartado tendencias, habría que hablar del Mercado y de los potenciales impactos de los esfuerzos en sostenibilidad, como «palancas de valor». En definitiva, las actuaciones socialmente responsables contribuyen directamente a la generación del beneficio que finalmente retorna al inversor. Veámoslo en el siguiente cuadro.

## Tendencias – Mercado



Fuente: MIT Sloan Management Review

En la sociedad actual, las empresas responsables deben buscar la reducción de costes para ser competitivas y deben hacerlo implementando nuevas formas de atraer el talento y de trabajar. Conceptos como la conciliación o el teletrabajo contribuyen a que el empleado se sienta más confortable y aumente su productividad. Ello también forma parte del concepto de la RSE.

<sup>7</sup> El *Global Reporting Initiative* es una organización internacional independiente que ayuda a las empresas, gobiernos y otras organizaciones a entender y comunicar el impacto de los negocios sobre asuntos considerados críticos en relación a la sostenibilidad, tales como el cambio climático, los derechos humanos, la corrupción y muchos otros (<https://www.globalreporting.org>). El *Internacional Integrated Reporting Council* es una coalición de reguladores, inversores, compañías, agencias de normalización, profesionales de la contabilidad y ONGs cuya finalidad es promover la comunicación acerca de la creación de valor como paso próximo en la evolución de los informes corporativos. La finalidad que se persigue es explicar a los inversores cómo crea valor la organización a lo largo del tiempo ([www.integratedreporting.org](http://www.integratedreporting.org)). El *Sustainability Accounting Standards Board* tiene por misión desarrollar y difundir normas para la redacción de informes de sostenibilidad que ayuden a las empresas a difundir material e información útil para los decisores ([www.sasb.org](http://www.sasb.org)).

Y desde el punto de vista del cliente, la RSE permite innovar y crear nuevos productos y servicios para atender las necesidades de esos *otros clientes*, los cuales han adquirido una mayor conciencia social y medioambiental.

En general, el director general de Forética presentó su visión sobre la necesidad de la implicación de las organizaciones en una gestión responsable, que en el caso de las sociedades cotizadas es ya una exigencia de la CNMV y en el caso de las administraciones habrá que esperar a ver cómo se desarrolla la nueva estrategia española. En todo caso, se ha podido observar como existen aportaciones muy positivas a los resultados empresariales que hacen de la gestión responsable, con independencia de las motivaciones morales o de otro orden, muy conveniente su aplicación al mundo de la empresa.

### **3. La RSC en el marco de la Administración General del Estado: pasado, presente y futuro**

A continuación tomó la palabra Esther María Pérez Quintana, subdirectora general de Economía Social y RSC del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Señaló que el punto de partida de la expansión de la RSC, a nivel europeo, se sitúa en la promulgación del Libro Verde del año 2001. Actualmente, contamos con una «*Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la RSE*» y con sendas Directivas, una sobre divulgación de información no financiera y diversidad y otra relativa a la contratación pública.

En el plano nacional, los principales hitos vienen constituidos por la Comisión Técnica de Expertos reunida para elaborar el informe sobre RSE (2002), la creación de una Subcomisión Parlamentaria sobre RSE (2004) y un Foro de Expertos (2005), la constitución del Consejo Estatal de Responsabilidad Social Empresarial (CERSE) (2008) y, finalmente, la publicación de la memoria del Ministerio de Defensa (2009).

Entrando en el desarrollo de las políticas públicas y normativa, podemos señalar como hitos más importantes la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Si nos centramos en las estrategias, hay dos que son especialmente importantes: la Estrategia de

Emprendimiento y Empleo Joven (2013-2016)<sup>8</sup> (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013) y la Estrategia española de RSE (2014-2020) (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2015).

La Estrategia Española de RSC (2014-2020) pretende favorecer el «desarrollo de prácticas responsables» por parte de las organizaciones públicas y privadas con el fin de que se constituyan en un motor significativo de la competitividad del país y de su transformación hacia «una sociedad y una economía más productiva, sostenible e integradora». La estrategia española se vertebra en torno a cuatro objetivos:

- Impulsar y promover la RSC en España.
- Identificar y promover la RSC como atributo de competitividad, sostenibilidad y de cohesión social.
- Difundir los valores de la RSC en el conjunto de la sociedad.
- Crear un marco de referencia común para todo el territorio en materia de RSC.

Para alcanzar estos objetivos se han establecido las siguientes 10 líneas de actuación:

- Promoción de la RSC como elemento impulsor de organizaciones más sostenibles. El objetivo es extender la cultura de la RSC al conjunto de la sociedad. Las medidas son la creación de una herramienta telemática y procedimientos para la publicación de las memorias e informes de RSC (Portal) y el sello «*Estrategia, Emprendimiento y Empleo Joven*», al que están adheridas 950 entidades.
- Integración de la RSC en la educación, la formación y en la investigación, con el objetivo de acelerar los cambios en la forma de pensar y de actuar sostenible. Una de las medidas es potenciar el estudio en universidades y centros de investigación.

---

<sup>8</sup> Esta estrategia es una iniciativa del Ministerio de Empleo y Seguridad Social aprobada en febrero de 2013, tras un proceso de diálogo y participación con los interlocutores sociales, para dar respuesta a la situación laboral en la que se encuentran muchos jóvenes en España. Cuenta con más de 100 medidas y la posibilidad de «adherirse» voluntariamente como organización para facilitar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo. Esto permite utilizar un distintivo o sello destinado a visualizar la estrategia y la labor de la empresa en un ámbito que tiene una conexión directa con la RSE.

- Buen gobierno y transparencia, como instrumentos para el aumento de la confianza, como mecanismo de impulso de la RSC para fortalecer la imagen de España (Palanca «*Marca España*»). Como medidas figuran la Ley de Transparencia y su correspondiente Portal, así como la transposición de la directiva europea en materia de información no financiera.
- Gestión responsable de los recursos humanos y el fomento del empleo, con el objetivo de crear empleo de mayor calidad e impulsar la igualdad, la conciliación, la no discriminación y la inserción laboral de los colectivos con mayores dificultades.
- Inversión socialmente responsable en I+D+i, haciendo de la RSC un elemento de atracción de la inversión de largo plazo e incentivadora de un crecimiento responsable y sostenible.
- Relación con los proveedores, con el objetivo de generar sistemas de relaciones socialmente responsables de las organizaciones con los componentes de su cadena de suministros y el apoyo al emprendimiento. Como medidas se pretende impulsar las iniciativas tendentes a satisfacer sus compromisos con los proveedores, en especial, los plazos de abono de facturas, adoptar criterios de solvencia técnica y económica en los procedimientos de licitación pública que fomenten el emprendimiento y fomentar la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en las licitaciones públicas.
- Consumo responsable, con el objetivo de hacer partícipe al consumidor en su toma de decisiones, impulsando la sensibilización y la concienciación, la utilización de etiquetado (como instrumento de información al consumidor) y la elaboración de un código de buenas prácticas (para evitar información engañosa).
- Respeto al medio ambiente, con el objetivo de conciliar el cuidado del entorno con el desarrollo económico y de las personas. Entre las medidas se encuentran los planes de impulso al Medio Ambiente, el registro de la «huella de carbono», los proyectos de adaptación al cambio climático y el impulso de las tecnologías limpias.
- Cooperación al desarrollo, con el objetivo del respeto y la protección de los derechos humanos en toda la cadena de valor, especialmente en el ámbito internacional.
- Coordinación y participación, con el objetivo de la coordinación para el cumplimiento de los objetivos de la RSC y la participación del mayor

número de grupos de interés. Para ello se pondrá en marcha un Observatorio dentro del CERSE, entre otras medidas.

La Estrategia se configura así como el marco nacional de referencia en materia de RSC y como el instrumento que va a favorecer el impulso y desarrollo de la RSC en el tejido productivo de España. Para su seguimiento, la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la RSC, realizará un informe anual que se presentará al CERSE y a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

Como resumen, Esther Quintana remarcó que la nueva Estrategia, la cual responde a las necesidades de una ciudadanía cada vez más exigente, va a suponer en el futuro un marco común para el conjunto de las organizaciones, públicas y privadas y, a su vez, una hoja de ruta para seguir progresando. Como consecuencia de su puesta en práctica, se espera alcanzar un incremento de la competitividad de nuestra economía y señaló que uno de sus principales puntos visibles es el trabajo que se realiza y se va seguir realizando en materia de transparencia.

#### 4. La RSC en la Guardia Civil

El objetivo que se intentó alcanzar con esta conferencia fue aclarar la relación entre la RSC y la Guardia Civil, sobre lo que nos aporta y, si se me permite, sobre lo que va a proporcionar la RSC a nuestra Institución. A tal efecto, se inició haciendo un repaso del proceso que nos ha llevado a adoptar este sistema de gestión, sobre lo que entendemos que debe ser la RSC en relación con una organización pública y, por último, realizar un pequeño recorrido sobre nuestro trabajo en la actualidad y hacia donde queremos avanzar.

Corría el verano de 2008 cuando el responsable de nuestro Centro de Análisis y Prospectiva (CAP) escribía un artículo publicado en la Revista profesional de la Guardia Civil titulado *La responsabilidad social corporativa*. Allí, José María Blanco hablaba sobre el concepto de RSC, sobre los orígenes de esta nueva forma de *management*, sobre las inquietudes de la UE sobre la materia, cuyo Libro Verde se había hecho público siete años antes (Comisión Europea, 2001), para finalizar hablando sobre su aplicabilidad al sector público y, en especial, a la Guardia Civil.

Pues bien, en febrero de 2012, el director del CAP elevó una propuesta al Gabinete Técnico en la que proponía la elaboración de una primera Memoria de RSC, como un primer paso para el establecimiento de un sistema de gestión



vinculado a la estrategia corporativa. Para ello, aportaba como modelo a seguir la Memoria confeccionada por el Ministerio de Defensa tres años antes, en 2009.

En el informe se hacía mención al Libro Blanco sobre la RSE aprobado por la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de los Diputados en 2006 (Congreso de los Diputados, 2006), en el cual se decía que la Administración pública debía ser considerada como un «empleador» más, dar un paso adelante respecto a sus propias prácticas de responsabilidad, estableciendo objetivos que permitan un desarrollo sostenible y midiendo el progreso en términos de comparabilidad.

En la misma línea, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, nos avocaba, de considerarse así, a adoptar este sistema de gestión, si tenemos en cuenta que en su artículo 39 se hablaba de incentivar, no solo a las empresas sino también a las organizaciones públicas, a incorporar políticas de responsabilidad social.

A tal fin, esta ley nos marcaba qué objetivos había que atender especialmente, en la gestión responsable, entre los que se encontraban la transparencia, el buen gobierno corporativo, el compromiso con lo local y el medio ambiente, el respeto a los derechos humanos, la mejora de las relaciones laborales, la promoción de la integración de la mujer, la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, la igualdad de oportunidades y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y del consumo sostenible.

Llegados a este punto, por parte de la Dirección General se acordó el inicio de los trabajos, tomando como decisión la elaboración de una memoria. A tal efecto, la primera actuación fue establecer la metodología para recopilar la información susceptible de incluir en ese informe y, por ello, se optó por cumplir con los requisitos establecidos por la *Global Reporting Initiative (GRI)*<sup>9</sup>, organización creada en 1997 para facilitar la verificación de este tipo de informes.

En esta fase inicial de Análisis de Situación, se constituyó un grupo de trabajo de carácter transversal, integrado por el Gabinete Técnico, la Dirección Adjunta Operativa, las Subdirecciones Generales, el CAP y la ORIS, el cual sirvió para debatir qué debía obtenerse y facilitar la obtención de la información. Por razones obvias, se obtuvo tanto información correspondiente a la dimensión interna, relacionada con las personas que prestan servicio en la Guardia Civil,

---

<sup>9</sup> El GRI dispone desde el año 2000 de una Guía para la Elaboración de Memorias de Sostenibilidad. Nosotros utilizamos la 3.1. Con esta guía se iniciaron los trabajos para identificar, cuantificar y comunicar nuestro desempeño económico, medioambiental y social, centrándonos en los aspectos considerados clave en cuanto a los impactos de nuestra actividad.



como a la dimensión externa, referida a la propia sociedad, los grupos de interés y el entorno en el que trabajamos, en especial, el medio ambiente.

Es importante acotar el papel que han jugado los grupos de interés. Por grupos de interés se conoce a todos aquellos grupos que inciden en las actividades de una organización o se ven afectados por dichas actividades (Freeman, 1984). Evidentemente, incluiríamos a la propia sociedad, a sus legítimos representantes (grupos parlamentarios, defensoría del pueblo, asociaciones representativas, administraciones públicas, etc.), a los guardias civiles y las asociaciones profesionales, entre otros muchos<sup>10</sup>.

Pues bien, era necesario establecer un diálogo con los grupos de interés. La manera de materializarlo inicialmente fue tomando en consideración las preocupaciones de estos grupos manifestadas en las iniciativas parlamentarias, en las cuestiones formuladas por el Defensor del Pueblo, en las consultas y sugerencias elevadas a través del Consejo de la Guardia Civil y la Oficina de Atención al Guardia Civil, los informes relativos a las unidades, centros y organismos que confecciona la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad y, finalmente, mediante las quejas y sugerencias formuladas a través del libro existente en nuestras unidades a disposición de la ciudadanía.

Una vez obtenida la información conforme a los parámetros del GRI y apoyándonos en el esquema de la Memoria del Ministerio de Defensa, se abordó la tarea de confeccionar físicamente la Memoria, para lo cual se contó con la labor fundamental del grupo de trabajo, responsable de la centralización y control de la información.

Esta primera Memoria de RSC se trabajó, a modo de simulación, sobre datos de 2011. Pues bien, posteriormente, viendo los errores cometidos y realizando los ajustes necesarios se abordó la confección de la memoria correspondiente al año 2013. Será durante el primer semestre de 2014 cuando se emprenda tal empresa y, finalmente, el 13 de diciembre de este año se procedió formalmente a la publicación en el Portal de Internet y en la Intranet de este primer documento sobre sostenibilidad en la Guardia Civil. Con ello finalizamos la primera fase a la que antes he hecho mención, abriendo paso a una segunda que, inicialmente, conllevó la publicación de un espacio en la Intranet corporativa donde se daba a conocer la puesta en marcha de un nuevo sistema de gestión, concretamente en el apartado «Portal del Guardia Civil».

---

<sup>10</sup> Actualmente se toman en consideración las inquietudes de las asociaciones profesionales manifestadas, entre otros, a través de las comisiones y grupos de trabajo en los que participan en el seno del Consejo de la Guardia Civil.

El documento publicado constaba de un informe ejecutivo, en el que se recogían los indicadores clave, así como de cinco capítulos más anexos, en los que se da un repaso general a nuestra actuación y se tratan cuestiones de estrategia, organización, actuaciones internacionales, legalidad, principios y valores, eficiencia y eficacia, aspectos profesionales (como las retribuciones, la formación o la carrera profesional), nuestras relaciones con la sociedad y, finalmente, la protección del medio ambiente. Es importante señalar que la memoria no pretendía solo describir situaciones sino que recogía en los capítulos 3 a 5 los retos que iban a permitir medir en el futuro el nivel de cumplimiento del desempeño en este ámbito. Luego hablaremos de cómo se han modificado estos apartados en el marco de un proceso de mejora continua.

Llegados a este momento, por parte de algunos sectores se planteaba la duda sobre por qué la Guardia Civil, institución armada de naturaleza militar, dedicada a la seguridad pública, debía abordar la introducción de un sistema de gestión socialmente responsable.

Estas personas comentaban que parecía lógico que una empresa privada, cuyo móvil es la optimización del beneficio y cuyo Consejo de Administración debe rendir cuentas a los accionistas, tome en consideración estos aspectos, en la medida que, siguiendo al economista Milton Friedman (1970), se podría llegar a afirmar que «la responsabilidad social de los negocios consiste en incrementar sus beneficios». Pues bien, estando o no de acuerdo con lo anterior, lo cierto es que esta nueva manera de gestionar lo que pretende es devolver a la sociedad una parte de lo que esta le ha entregado, en términos de ingresos o de mano de obra que le ha permitido llevar adelante su actividad, por poner algunos ejemplos. Evidentemente, esta «obligación moral» genera un impacto importante para la empresa, en términos de reputación, acceso a fuentes de financiación, sostenibilidad del negocio o mejor posición desde un punto de vista competitivo.

Sin embargo, la Guardia Civil, como organización pública, está obligada a proveer un servicio conforme a la Ley, en nuestro caso la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para lo cual el Estado le deriva unos créditos financiados con ingresos públicos y, desde esa óptica, no se entendía que debieran realizarse actuaciones socialmente responsables, puesto que al Estado ya se le presuponen ese tipo de actuaciones.

Nada más lejos de la realidad, como voy a tratar de exponer. Más allá del mandato legal recogido en la Ley de Economía Sostenible, una organización pública puede cumplir con el servicio que se le ha encomendado de muy diversas maneras. El cumplimiento del servicio se realiza en el marco de una estrategia que, en nuestro caso, viene determinada por la política del Gobierno de España. Por tanto, los márgenes de concreción de la estrategia, fijados en forma de planes y órdenes

de servicio y, en definitiva, a través de actividades concretas, son muy grandes y es ahí donde cabe la discrecionalidad de aplicar criterios sociales, económicos y medioambientales, tratando que nuestras operaciones o actividades diarias potencien los que inciden positivamente, como la eficiencia energética o la preservación del medioambiente y reduzcan los que tienen un impacto negativo, como, por ejemplo el consumo de combustibles fósiles y la correspondiente emisión de CO<sub>2</sub> o el consumo de papel de oficina, por mencionar dos aspectos especialmente tangibles que influyen de modo muy directo en el ecosistema.

En el mismo sentido, estamos inmersos en un proceso de cambio, para el cual, con el paso que dimos en 2012, nos encontramos ya especialmente preparados. Así, la actual coyuntura, con una sociedad cada vez más exigente desde el punto de vista del conocimiento de nuestras actividades y la transparencia informativa, nos lleva a seguir siendo fieles a este proceso. Ya no es una cuestión exclusiva de las empresas cuando se les exigía transparencia y buen gobierno. Ahora se nos pide también a las administraciones públicas.

Así la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recoge en su exposición de motivos que estos intangibles referidos en su epígrafe deben ser «los ejes fundamentales de toda acción política». Por tanto, entendemos que la adopción de un sistema de gestión responsable está en línea con las demandas ciudadanas y que ello, una vez más, nos sitúa en la vanguardia en la atención de tales necesidades, tal y como hemos hecho en materia, por ejemplo, de Cartas de Servicios, cuando en 2015 renovamos los compromisos contraídos por primera vez en el año 2003.

Tampoco deberíamos olvidar que actualmente está aprobada la Estrategia española de RSE para 2014-2020, que es de aplicación a las administraciones públicas. Esta estrategia pretende promover el desarrollo de prácticas responsables en las organizaciones que, más allá de su carácter voluntario, deben integrarse en su estrategia con la finalidad de maximizar lo que los economistas denominan el «beneficio social».

Y ahí, evidentemente, la Guardia Civil quiere posicionarse desde el primer minuto puesto que entendemos, tal y como se recoge en nuestras memorias, que tenemos mucho que aportar. Así, valores como la competitividad, la cohesión social, la creación de valor compartido, la sostenibilidad, la transparencia y la voluntariedad, predicados en esta Estrategia no nos pueden ser ajenos.

Por ello, nuestra intención es continuar por esta senda de la gestión responsable, de una forma íntimamente ligada a nuestra estrategia, puesto que entendemos que esto contribuye enormemente a granjearnos la confianza de la ciudadanía y la de nuestro personal. De esta manera, pretendemos favorecer la

sostenibilidad de nuestro sistema de seguridad pública, reafirmando la posición de la Guardia Civil, como instituto armado de naturaleza militar, con una fuerte implantación social y territorial y, en último término, garantizando la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

Quisiera concluir este segundo bloque dando una de las razones más innovadoras para involucrarnos en este nuevo sistema de gestión, esto es, la de proporcionar elementos de juicio a los grupos de interés internos y externos. Luego lo trataremos con mayor detalle, pero la idea que subyace es proporcionar un sistema basado en objetivos e indicadores que permita saber cuál es el grado de avance que estamos obteniendo en la materia de tal manera que, a título de ejemplo, el subdirector general de Apoyo pueda conocer cómo avanzamos en el tema de la compra pública innovadora, de la eficiencia energética o de las denominadas compras verdes. Se trata pues de hacer aquello que es necesario para alcanzar los objetivos estratégicos, pero sin descuidar estos aspectos de tipo económico, social o medioambiental en los que nuestras actividades inciden de un modo muy directo.

Ahora quisiera señalar en qué situación nos encontramos tres años después del inicio de los primeros trabajos.

Contamos con dos memorias aprobadas, con un espacio propio en los portales de Internet e Intranet, con un buzón de sugerencias donde hemos recibido varias aportaciones de guardias civiles, se ha estructurado el ámbito relativo a acciones solidarias, hemos dado nuestros primeros pasos en el ámbito del voluntariado corporativo y, finalmente, hemos establecido los pilares de un nuevo sistema de gestión socialmente responsable.

En la segunda memoria se incorporaron nuevos aspectos vinculados a la nueva Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil y se le dio un impulso importante tanto a lo referente a qué hace la Guardia Civil en relación a la sociedad (planes operativas, lucha contra la corrupción, etc.), puesto que entendíamos que uno de los aspectos más importantes



de la RSC es explicar a la ciudadanía en qué nos gastamos su dinero, que servicios le damos a cambio de sus impuestos. También se mejoraron los aspectos sobre lo que hace la Institución en el ámbito interno, una muestra de lo cual es el impulso dado a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres o a la conciliación de la vida familiar y laboral.

En materia de **acciones solidarias**, se propuso a la Subdirección General de Personal que se regulasen este tipo de actuaciones de tal manera que los guardias civiles supieran a quién dirigirse cuando soliciten la participación del Instituto en actuaciones en las que se nos pide nuestra intermediación para la consecución de un fin benéfico y a qué condiciones se sujetará su autorización<sup>11</sup>.

En materia de voluntariado, queremos instituir un Día del Voluntario, donde se concierten actividades de voluntariado con una o varias entidades, permitiendo así que nuestro personal pueda participar en estas labores.

Con la memoria correspondiente a 2014 hemos introducido una novedad importante. Se trata del establecimiento de los pilares de un sistema de gestión responsable que cuenta con objetivos, indicadores y medidas a aplicar en el corto, medio y largo plazo. Este sistema reúne una serie de características:

- Se ha diseñado teniendo en cuenta la Estrategia española de RSC 2011-2014, en especial las 60 medidas en él contenidas, tomando en consideración aquellas que nos eran aplicables.
- Existe un conjunto de indicadores considerados clave que tratan de medir la evolución del sistema.
- Por primera vez, se liga el sistema de gestión responsable con el Mapa Estratégico de la Guardia Civil, de tal manera que se han definido objetivos propios correlacionados con los estratégicos, así como se les ha dotados de uno o varios indicadores con los que poder medir su evolución.
- Se han establecido medidas en cada uno de los apartados «Retos» que tratan de coadyuvar a alcanzar los objetivos establecidos en ese apartado. Estas medidas, aun reconociendo que no son ambiciosas, permiten el arranque del sistema y la concreción de actuaciones que implican a una o varias unidades organizativas, de las integradas en el grupo de trabajo. Con ello se va a poder hacer un seguimiento más cercano respecto a los anteriores «Retos», mucho menos concretos. Eso,

---

<sup>11</sup> Aprobada la Circular 1/2016 de 8 de enero, del subdirector general de Personal, por la que se dictan instrucciones para la autorización de difusión de solicitudes de apoyo solidario y altruista en el ámbito de la Guardia Civil.

junto a los indicadores, va a permitir hacer un seguimiento del sistema mucho más fiable y operativo.

- Estos objetivos e indicadores, una vez asignados a responsables funcionales, van a permitir a los decisores conocer si la aportación en su línea funcional se va desarrollando de forma positiva o negativa. Esta es una cuestión a desarrollar en el futuro y pendiente de valoración por el grupo de trabajo.
- Este sistema se encuentra en un estadio inicial y deberá ser sujeto a revisión dentro de un proceso de mejora continua.

Por último, debemos señalar que el nuevo sistema recoge del orden de 39 objetivos, 81 indicadores y 16 medidas para alcanzar los primeros. El Grupo de Trabajo, de carácter transversal, será el responsable de informar de la evolución de los indicadores (con carácter anual) y del resultado alcanzado en la ejecución de las medidas (con carácter trimestral) de tal manera que se haga un seguimiento al sistema veraz y continuo.

## **5. La actuación de las grandes corporaciones españolas en el ámbito de la RSC**

En este apartado se quiso trasladar a los asistentes la visión que tienen los representantes de tres grande empresas sobre cómo influye la RSC en su estrategia corporativa o, mejor dicho, cómo se integra con dicha estrategia y cuáles son sus principales prácticas en este ámbito.

### **5.1. La gestión de la RSC en CaixaBank**

Comenzando por CaixaBank, S.A., con quien nos une una especial relación de servicios en el ámbito bancario, tomó la palabra Teresa Algans, quien ha desarrollado buena parte de su vida profesional en el área de la calidad de servicio y la RSC. En esta última faceta, es responsable de impulsar proyectos que promueven las actividades de voluntariado y, en especial, los destinados a mejorar la cultura financiera de la sociedad en general. Es interesante también destacar que parte de su trabajo consiste en el seguimiento de las métricas de reputación entre los distintos grupos de interés.

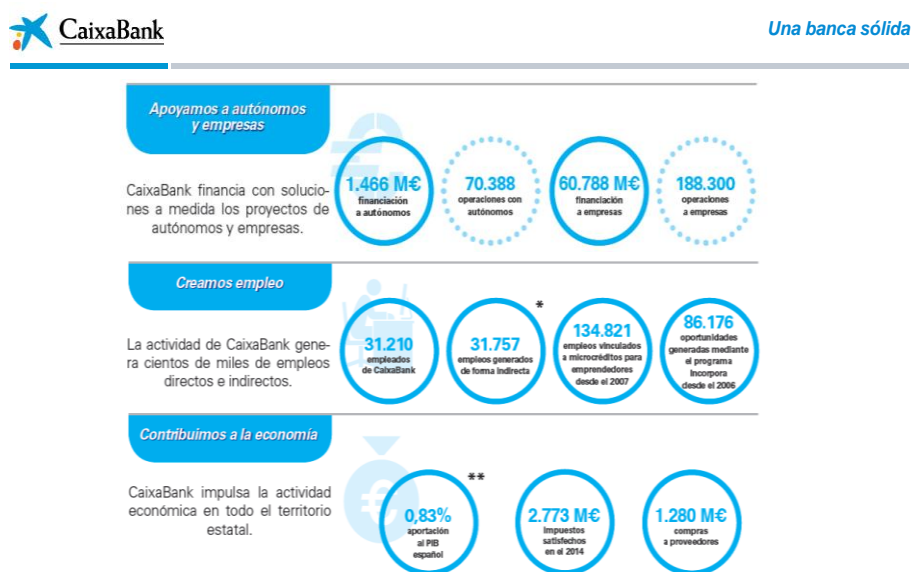
En la conferencia titulada «*La gestión de la RSC en CaixaBank*», la responsable del Área de Relación con los grupos de interés comenzó señalando que



la RSC es un instrumento de gestión que permite a las empresas reforzar su impacto positivo en la sociedad, en los aspectos económicos, sociales y medioambientales. Desde este punto de vista la RSC debe reunir una serie de características como ser estratégica; esto es, decidida al más alto nivel y acorde a los objetivos prioritarios de la organización y ligada al negocio, así como tener un carácter transversal, ser innovadora, comunicable y medible. Para ello, siguiendo ese carácter estratégico, es necesario definir su misión (¿qué quiero hacer?) y los valores (¿cómo lo haré?).

Veamos cuáles son esos valores que conforman el modo de actuar de la organización. Estos se concretan en calidad, confianza y compromiso social. Estos valores constituyen la base sobre la que asienta el sistema de gestión, el cual también toma en consideración otra serie de cuestiones como los factores económicos y financieros de la actividad, la satisfacción de los clientes, las necesidades y aspiraciones de los empleados, el impacto de la actividad sobre la sociedad, la responsabilidad hacia el medioambiente y la creación de valor para los accionistas. En definitiva, para CaixaBank es necesario obtener impactos positivos (o disminuir los negativos), de tal manera que se genere valor y se contribuya a la sostenibilidad de la propia empresa.

A continuación se expusieron las actividades que desarrollan y los proyectos en los que participan en apoyo a autónomos y empresas, en la generación de empleo y en su contribución al impulso económico. Recordemos que la creación de empleo es uno de los pilares en los que se basa el impulso europeo dado a la RSC.



\*Fuente: "la Caixa" Research, a partir del valor añadido de la actividad del Grupo, el PIB español, la ocupación según Contabilidad Nacional y las cifras de productividad por Trabajador, y a partir de tablas input-output  
 \*\* Fuente: estimaciones de "la Caixa" Research

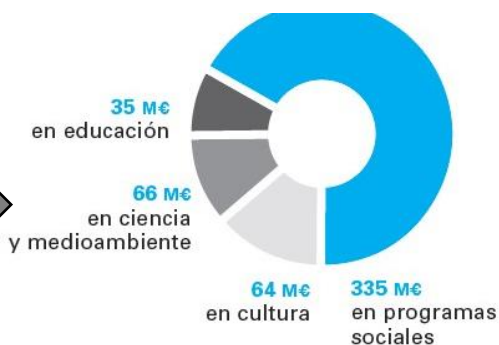
En cuanto a proyectos concretos, en 2009 CaixaBank lanzó un Plan de Ayudas para clientes con dificultades para pagar las cuotas de la hipoteca, habiéndose concedido más de 421 000 ayudas a familias y realizado 20 103 daciones en pago en el periodo 2009-2014, con contrato de alquiler asociado en el 67 % de los casos. Cabe destacar en el terreno de la vivienda las 12 400 entregadas en los programas de Vivienda Asequible y Alquiler solidario. En el mismo sentido, han desarrollado el programa Incorpora, con la colaboración de empresas clientes, que permite la inserción laboral de personas con dificultades para acceder a un empleo.

Desde 2007, a través de Microbank, han sido pioneros en contar con un banco especializado en microfinanzas, ofreciendo productos y servicios para emprendedores, microempresas, particulares y familias que por su posición han tenido tradicionalmente dificultades para obtener financiación, contribuyendo a la creación de 134 000 empleos.

Por último, debemos destacar la labor de la Fundación «La Caixa». Las principales líneas de actuación de la Obra Social «La Caixa» para 2010-2016 son las siguientes:

- Priorizar la acción social.
- Mantener la actividad cultural en todo el territorio español.
- Mantener las actividades educativas dirigidas a la inclusión social.
- Ampliar la red Caixaforum.
- Contribuir a la mejora del medioambiente.
- Apoyar la investigación en ciencias de la vida y de la salud.
- Potenciar la divulgación científica y tecnológica a través de Cosmocaixa.

**500 Millones de euros**  
de presupuesto para la  
Obra Social





## 5.2. Telefónica, S. A.: La innovación sostenible como motor de crecimiento

Eduardo Puig de la Bellacasa y Aznar fue el ponente encargado de disertar sobre el papel que juega la RSC en Telefónica. No en vano, ha trabajado en esta compañía durante más de 12 años en el área de estrategia regulatoria y políticas públicas, ocupando desde septiembre de 2015 el puesto de director de Gestión de *Stakeholders* y Reporte Corporativo.

Telefónica ha experimentado un gran crecimiento desde que se inició su proceso de internacionalización en el año 1989 poniendo, entre otros ejemplos, la multiplicación por 12 del volumen de ingresos generados, hasta alcanzar los 50 377 millones de euros en el año 2014. Actualmente la compañía es un operador de referencia en América Latina y muy relevante en el ámbito europeo.

Quizás uno de los aspectos más importantes, en lo que se refiere a una empresa tecnológica de primer nivel como es Telefónica, es lo relativo al desarrollo de la I+D. La compañía ocupa el tercer lugar en el ranking mundial en cuanto a inversión con 1 046 millones de euros. Esta apuesta por la I+D (+i) es determinante para seguir siendo una empresa de primer nivel en el siglo XXI.

El sector de las telecomunicaciones continúa afrontando retos e incesantes cambios que obligan a las empresas a adaptarse y transformarse. Esto lleva necesariamente a la innovación, de tal manera que, así se aseguren el éxito a largo plazo. Telefónica, como *Telco Digital*, es sabedora de la relación entre innovación y riqueza de un país. Precisamente, un aumento del 10 % en el Índice de Digitalización genera un incremento del 0,749 % en el PIB per cápita. De ahí que sus aportaciones tecnológicas contribuyan directamente al crecimiento de los países en los que actúa, constituyendo una aportación en el ámbito de la RSC de primer orden. También lo es que la compañía trate de ofrecer nuevos productos y servicios TIC que permitan, respecto a los más desfavorecidos, la eliminación de barreras de exclusión social y/o medioambiental, buscando una posición institucional reforzada por el impacto social y/o medioambiental generado y reportado.

Así, la estrategia para reducir la brecha digital se basa en dos pilares:

- La conectividad -permitiendo el acceso a los servicios-,
- El desarrollo de los servicios digitales de valor añadido, que crean oportunidades de progreso (TICS verdes, TIC y discapacidad, TIC y discapacidades, e-agricultura, etc.).

La apuesta por la innovación sostenible es considerada como nueva forma de desarrollo de la sociedad en los ámbitos de la seguridad, de la salud, de la educación, del ámbito financiero o del medioambiental. Veamos los desarrollos realizados en el campo de la seguridad:

- Apoyo al buen uso de Internet por parte de los menores con iniciativas como el Portal «Familia Digital», dirigido a familias, educadores y todos aquellos involucrados en la educación digital de los más jóvenes y «Ayuda en línea», a través de la cual la compañía colabora con las FCS en la denuncia de abusos sexuales a menores, teniendo una especial relación con nuestro Grupo de Delitos Telemáticos.
- Violencia de Género: Telefónica forma parte del grupo «Empresas por una sociedad libre de violencia de género» y ha desarrollado la aplicación gratuita *Libres*, que aporta información a seguir en temas de maltrato.
- Mejora en los hábitos de conducción, a través de la aplicación *Drivies*, mediante la que se pretenden salvar vidas. La aplicación ofrece al conductor información sobre sus hábitos para mejorar la forma en que maneja el vehículo (detecta excesos de velocidad, distracciones por uso del móvil, patrones de conducción brusca, etc.).

Otro de los atributos que más competitividad otorga es la confianza otorgada por los consumidores. Ese quizás sea el activo intangible más «estratégico» y valioso de una compañía en la actualidad y que, por tanto, hay que estimular y mantener. Y ahí la RSC tiene mucho que aportar.

También es importante pensar en términos de gestión de riesgos, tratando de transformarlos en oportunidades para la compañía. En este sentido, hay que entender las expectativas y adquirir compromisos con los grupos de interés de tal manera que nos permitan establecer retos sostenibles. Y por último, hay que pasar del necesario control burocrático a la innovación, con la visión a la que ya se ha hecho mención, y ser capaces de integrarlo adecuadamente con los valores y la cultura corporativa.

Telefónica adopta una estrategia con el foco puesto en el cliente, queriendo facilitar que todas las personas puedan comprender, tener acceso y disfrutar de lo mejor que la tecnología pueda ofrecer a la hora de interactuar, comprar, hacer negocios, realizar pagos, gestionar nuestros hogares o simplemente disfrutar de nuestro entorno.

Como conclusiones se establecieron las siguientes:

- La sostenibilidad es un motor de crecimiento a largo plazo y tiene que ser parte del negocio. El activo más importante de una empresa es la confianza de sus clientes.
- Telefónica es uno de los operadores a nivel mundial que más invierte en I+D, puesto que cree que la innovación en productos y servicios es la clave para la sostenibilidad a largo plazo de la compañía.
- Las nuevas tecnologías son transversales y pueden ayudar a otros sectores y al desarrollo de la sociedad en temas como la seguridad, la educación o la sanidad, entre otros.

### 5.3. Repsol, S. A.: Escucha activa, revisión del desempeño y respuesta a las expectativas

Por parte de REPSOL participó Rafael Alonso Gutiérrez, quien lleva en la empresa desde 1991, y desde el año 2013 ejerce como gerente adjunto del Sistema de Coordinación de Responsabilidad Corporativa, estando en posesión de un Máster en Responsabilidad Social Corporativa y Contabilidad y Auditoría Social de la Universidad de Barcelona.

Para REPSOL, siguiendo la definición contenida en el informe de Naciones Unidas, *Nuestro Futuro Común*, el **Desarrollo Sostenible** es un concepto que consiste en «satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras». Se trata de un paradigma de modelo de desarrollo que no solo se rige por el resultado económico sino también por el social y medioambiental.

Es interesante la siguiente reflexión: «el desarrollo sostenible es el destino y la responsabilidad social es el camino», la cual está en línea con la paradoja esfuerzo (RSC) - resultado (Desarrollo Sostenible) apuntada en la introducción. Aunque el concepto tiene su origen en la filantropía corporativa, ha evolucionado hacia una conducta empresarial responsable en las áreas de gobernanza, medioambiente y sociedad.

La Responsabilidad Social Corporativa tiene que ver con identificar los riesgos para las personas y el medio ambiente y tomar medidas de mitigación proporcionales y si, a pesar de todo, se producen impactos indeseados ocuparse de ellos.

Para que la identificación de riesgos sea eficaz, se deberían tener en cuenta las preocupaciones y expectativas de todos aquellos a quienes puede afectar la

actividad de la compañía, es decir, a los grupos de interés, partes interesadas o *stakeholders*.

De manera menos prioritaria, la responsabilidad social también incluye explotar las oportunidades de multiplicar el impacto positivo que nuestra actividad genera para muchas partes interesadas.

En 2030 crecerá mucho el consumo de energías renovables. Sin embargo, el petróleo seguirá siendo imprescindible, significando el 30 % de la demanda mundial general y, en el transporte, seguirá siendo la energía dominante. Por ello, para que nuestra economía sea sostenible, la tecnología nos ayudará a usar la energía de forma cada vez más eficiente y responsable. Por tanto, la energía es, a la vez, parte del problema y parte de la solución del desarrollo sostenible.

El secretario general de Naciones Unidas lo expresó con esta frase: «la energía es el hilo dorado que conecta el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental». La alegoría alude al mítico hilo de Ariadna con el que la humanidad ha de salir del laberinto del calentamiento global y el cambio climático.

La Comisión Europea, en su *Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la RSE* (Comisión Europea, 2011), ha presentado una nueva definición de la RSE. En este ámbito, REPSOL responde a las expectativas sobre comportamiento responsable con un conjunto de políticas asumidas voluntariamente a lo largo de más de una década.

Nuestra *Norma de Ética y Conducta* enuncia los valores de nuestra organización y las pautas de conducta de nuestro personal en cuanto a respeto a los derechos humanos, cumplimiento de la legalidad, igualdad de oportunidades, protección de datos personales y actuación en caso de conflicto de intereses.

La política Anticorrupción enfatiza y detalla las prohibiciones sobre todos los tipos de transacciones, pagos y comisiones indebidos.

La Política de Seguridad, Salud y Medio Ambiente fija el compromiso de la compañía de establecer objetivos de mejora en salud, seguridad y medio ambiente de forma sistemática, evaluar el desempeño y aplicar las correcciones necesarias para alcanzar los logros propuestos.

La Política de Eficiencia Energética establece el compromiso de utilizar la energía eficientemente para contribuir a mitigar los efectos del cambio climático.

La Política de Compras y Contrataciones fija el compromiso de trabajar con nuestros proveedores y contratistas de manera coherente con nuestras políticas de Ética y Conducta y de Seguridad y Medioambiente.

La Política de Respeto a los Derechos Humanos compromete a REPSOL a respetar los derechos internacionalmente protegidos por la Carta Internacional de Derechos Humanos y los ocho Convenios Fundamentales de la OIT, incluso en países en los que estos derechos no estén suficientemente protegidos por el Estado.

En cuanto a la Gestión de Personas, la política del mismo nombre celebra la diversidad, establece el objetivo de crear un entorno de trabajo flexible, colaborativo y adaptado a los nuevos estilos de vida y promueve el equilibrio entre la vida personal y profesional, los hábitos de vida saludables y el voluntariado.

REPSOL fue la primera compañía de petróleo y gas de todas las que operaban en Latinoamérica que adoptó una Política de Comunidades Indígenas, que incluye el compromiso de respetar los derechos internacionalmente reconocidos a estos pueblos, principalmente el de ser consultados por sus gobiernos sobre medidas legislativas o administrativas que les afecten.

Finalmente, la Política de Relaciones con las Comunidades establece el compromiso de observar los principios de integridad, responsabilidad y transparencia con las comunidades con las que compartimos un área geográfica, de tratar los riesgos con enfoque preventivo y de involucrarnos en los problemas de esas comunidades y fomentar en ellas el desarrollo sostenible.

La seguridad en el trabajo y el control de los impactos ambientales son la «espina dorsal» de nuestro compromiso con la sostenibilidad. No obstante, hay atrás preocupaciones y expectativas sociales que se nos pide que tengamos también en cuenta, que tienen que ver con:

- Las prácticas laborales, más allá de la seguridad.
- La igualdad de oportunidades, la no discriminación y otros derechos humanos.
- El fomento del comportamiento responsable entre nuestros proveedores y contratistas.
- La expectativa de involucración en los problemas de las comunidades vecinas.

### 5.3.1. Los planes de sostenibilidad

Para dar respuesta a todo ese conjunto de preocupaciones y expectativas sociales y ambientales, a la hora de tomar nuestras decisiones, hemos puesto en



marcha el mecanismo que aparece en esta imagen.

En el centro tenemos representadas a las personas que toman las decisiones de mayor rango. A estas personas les pedimos que, una vez al año, cada año, hagan este ejercicio:

- Conocer las preocupaciones y expectativas que la gente tiene.
- Compararlas con el desempeño real.
- Ver cómo podemos resolver esas preocupaciones y acercarnos a esas expectativas de una manera que refuerce, además, la generación de valor económico y la competitividad.

Este ciclo de escucha y respuesta activa se alimenta de una materia prima y produce un resultado. La materia prima son las expectativas que captamos de todos los colectivos sociales a los que interesan las actividades y decisiones de nuestra compañía. El resultado es un conjunto de acciones de corto plazo que adoptamos como compromiso para irnos acercando a lo que se espera de nosotros. A eso le llamamos un *Plan de Sostenibilidad*.

REPSOL cuenta con 15 planes de sostenibilidad para el periodo 2015, los cuales recogen un total de 693 acciones.



## Los Planes de Sostenibilidad 2015



**693 acciones**

Plan de Sostenibilidad 2015	Nº Acciones	Plan de Sostenibilidad 2015	Nº Acciones
Corporativo	76	<b>PAISES:</b>	
España y Portugal	107	Bolivia	38
<b>COMPLEJOS INDUSTRIALES:</b>		Brasil	34
A Coruña	36	Colombia	21
Cartagena	26	Ecuador	62
Puertollano	35	Estados Unidos	30
Tarragona	37	Perú	58
Petronor	68	Trinidad & Tobago	31
		Venezuela	34

/ 11

### 5.3.2. Los comités de sostenibilidad

REPSOL ha puesto en marcha comités de sostenibilidad en los que participan todos los negocios y áreas de soporte. Los comités hacen el siguiente ejercicio: revisar las expectativas de las partes interesadas, compararlas con el desempeño real y aplicar acciones cuando sea coherente con nuestras políticas y nuestros sistemas de mitigación de riesgos. Las acciones de cada comité forman su plan de sostenibilidad.

En REPSOL se ha constituido un Comité de Sostenibilidad Mundial, que revisa las expectativas de los grupos de interés globales, incluyendo las formuladas en las Líneas Directrices de la OCDE para empresas Multinacionales y elabora un Plan de Sostenibilidad Mundial.

Hay nueve países que han constituido también un Comité de Sostenibilidad de país. En ellos se revisan las expectativas de las partes interesadas globales y además las expectativas de las partes interesadas del país. Estos Comités elaboran un Plan de Sostenibilidad de país.

Por último, hay cinco complejos industriales de España que también han constituido su propio Comité de Sostenibilidad. Estos comités manejan también las expectativas de las partes interesadas locales, y elaboran un Plan de Sostenibilidad local. Los objetivos de los Planes de Sostenibilidad son:

- Contribuir a la identificación y mitigación de riesgos para la compañía, e impactos para las personas y el medio ambiente, adicionalmente a la mitigación que se lleva a cabo por las vías tradicionales.
- Contribuir a incrementar la percepción de «legitimidad» que los *stakeholders* tienen de nuestras operaciones, demostrando nuestra receptividad a sus preocupaciones y expectativas y nuestra contribución al interés general.
- Crear oportunidades de innovación, conectando silos de gestión y haciendo que la información fluya por canales adicionales a la estructura.

## 6. Conclusiones

Cualquier artículo precisa de un colofón que sirva para recoger aquello considerado como más importante, a efectos que el lector pueda retenerlo y obtener una enseñanza que le aporte valor. Con tal finalidad a continuación se recoge lo considerado como más relevante de la Jornada:

- La Guardia Civil ha elevado su nivel de ambición. Quiere comunicar su desempeño pero también gestionar sus operaciones de un modo responsable.
- La ciudadanía exige que las prácticas responsables constituyan una actitud prioritaria en cualquier empresa.
- Las organizaciones consideradas eficientes incorporan en sus prácticas las motivaciones de sus grupos de interés y, de este modo, se anticipan a ellas.
- Hay tres elementos esenciales en la gestión responsable: la integración en la estrategia y los procesos de la organización, el impulso del diálogo y conocimiento de las expectativas de los grupos de interés y el fomento de la transparencia y de la comunicación.
- La nueva estrategia española de RSC establece un marco de referencia común y una hoja de ruta a tener en cuenta por todas las organizaciones, la cual va a contribuir a difundir los valores de la RSC en el conjunto de la sociedad y a generar una nueva cultura.



- Existen motivos que justifican que una organización pública como la Guardia Civil participe del concepto de la gestión responsable: la posibilidad, más allá del cumplimiento de la ley, de aplicar discrecionalmente criterios sociales, económicos y medioambientales que potencien los impactos positivos y eviten o mitiguen los negativos, en línea con una sociedad cada vez más exigente en materia de transparencia y buen gobierno.
- En el Instituto se ha creado un sistema de gestión propio que cuenta con 39 objetivos, 81 indicadores y 16 medidas.
- Para CaixaBank, la RSC debe ser estratégica, tener carácter transversal, ser innovadora, comunicable y medible y estar basada en valores como la calidad, la confianza y el compromiso social. Sin duda alguna la Obra Social de su Fundación es un buen exponente de ello, como también lo es la labor que realizan a través de Microbank.
- Para Telefónica, la confianza otorgada por los consumidores es el activo intangible más «estratégico» y valioso de la compañía en la actualidad. La innovación, como empresa tecnológica, es uno de los factores que más contribuye a su sostenibilidad a largo plazo. Y, por último, es importante pensar en términos de gestión de riesgos, adquirir compromisos con los grupos de interés tal que nos permitan establecer retos sostenibles.
- Para REPSOL, «el desarrollo sostenible es el destino y la responsabilidad social es el camino», por lo que responden a las expectativas sobre comportamiento responsable con un conjunto de políticas asumidas voluntariamente a lo largo de más de diez años, siendo la seguridad en el trabajo y el control de los impactos ambientales la «espina dorsal» de su compromiso con la sostenibilidad, para lo cual cuentan con 15 planes de sostenibilidad que contienen 683 acciones y una estructura centrada en torno a los comités de sostenibilidad (mundial, país, complejo industrial).

## **7. Bibliografía**

Comisión Europea (2014). Directiva 2014/95/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera

e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0095&from=ES>.

Comisión Europea (2001). Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC366&from=ES>.

Comisión Europea (2011). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC06818&from=ES>.

Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) (2015). Código de buen gobierno de las sociedades cotizadas. Recuperado de [www.cnmv.es/docportal/publicaciones/codigogov/codigo\\_buen\\_gobierno.pdf](http://www.cnmv.es/docportal/publicaciones/codigogov/codigo_buen_gobierno.pdf).

Congreso de los Diputados (2006). Aprobación por la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Informe de la Subcomisión para potenciar y promover la Responsabilidad Social de las Empresas. Recuperado de [www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/BOCG/D\\_424.pdf](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/D_424.pdf).

Forética (2008). SGE 21:2008. Sistema de Gestión Ética y Socialmente Responsable. Norma para la Evaluación de la Gestión Ética y Socialmente Responsable en las organizaciones. Forética/SGE21/Versión 2008. Recuperado de [http://sge21.foretica.org/wp-content/uploads/2011/11/SGE-21\\_2008\\_ES-DEF.pdf](http://sge21.foretica.org/wp-content/uploads/2011/11/SGE-21_2008_ES-DEF.pdf).

Forética (2015). Informe Forética 2015 sobre el estado de la RSE en España. Ciudadano consciente, empresas sostenibles. Recuperado de [http://foretica.org/informe\\_foretica\\_2015.pdf](http://foretica.org/informe_foretica_2015.pdf).

Freeman, R.E. (1984). Strategic Management: A Stakeholder Approach. Pitman, Boston.

Friedman, M. (1970). The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. The New York Times Magazine.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013). Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, 2013/2016. Recuperado de

[www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/EEEJ\\_Documento.pdf](http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/EEEJ_Documento.pdf).

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015). Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas: Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora. Recuperado de [www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/EERSE\\_WEB.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/EERSE_WEB.pdf).

# Retos, tendencias y oportunidades de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la Guardia Civil

Justo Javier Clemente Hermoso

## Resumen

El proceso de vigilancia tecnológica y la evolución de capacidades en el ámbito TIC para Guardia Civil se presentan como necesarios, tanto por las funcionalidades operativas que están actualmente ofreciendo las TIC como por las posibilidades futuras que ciertas tecnologías emergentes podrán ofrecer para potenciar las funciones de servicio público encomendadas a Guardia Civil.

**Palabras clave:** *TIC, sensores, telcos, OTT, realidad virtual, big data, internet de las cosas, wearables, ciudad inteligente, SIVE, CGT.*

## Abstract

The process of technological surveillance and the evolution of capabilities in the field of the ICTs for Guardia Civil are to be pointed out as necessary, in terms not only of the current operational functionalities already in place but also of the oncoming possibilities that these emerging technologies will offer to enhance the public service responsibility legally assigned to Guardia Civil.

**Keywords:** *ICTs, sensors, telcos, OTTs, virtual reality, big data, internet of things, wearables, smart city, SIVE, CGT.*

## 1. Introducción

Actualmente, en la Sociedad de la Información de la que todos los ciudadanos formamos parte, las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) se constituyen como un fundamento sobre el que se construyen servicios públicos más ágiles, eficaces y presupuestariamente eficientes, en el marco de la racionalización de recursos públicos que se ha marcado a lo largo de los últimos años.

El impacto que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones presentan para la evolución y optimización del desempeño de las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado requiere que se realice un seguimiento, por un lado, de las iniciativas regulatorias a nivel estatal y europeo, en este campo, que pudieran tener efectos o consecuencias en el ámbito de la Seguridad y Defensa y, por otro, del estado del arte en estas tecnologías que, con diferentes fases de maduración, ya sea en investigación básica o ya con aplicación suministrada por el mercado, ofrecen indudables oportunidades de mejora operativa y de gestión de servicio a tener en consideración.

A este respecto, cabe mencionar el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos; es decir, la Estrategia TIC, *«que constituye el marco estratégico global para avanzar en la transformación de la Administración, estableciendo sus principios rectores, los objetivos y las acciones para alcanzarlos, así como los hitos para el desarrollo gradual de la Administración Digital con un horizonte temporal hasta 2020»*<sup>1</sup>.

La estrategia TIC incorpora recomendaciones de la OCDE para la elaboración de estrategias de Administración digital, presentando una estrecha vinculación con los actos, políticas y servicios de la Unión Europea, que se alinean con la Agenda Digital para España<sup>2</sup> y la nueva estrategia de la Comisión Europea para el Mercado Único Digital.

Habiéndose mencionado anteriormente la Agenda Digital para España, cabe señalar que fue aprobada por el Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2013, como parte de la estrategia del Gobierno para desarrollar la economía y la sociedad digital en España durante el periodo 2013-2015. La Agenda determina la hoja de ruta en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y de Administración Electrónica para el cumplimiento de los objetivos establecidos en

---

<sup>1</sup> [http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_Estrategias/Estrategia-TIC-AGE.html](http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC-AGE.html)

<sup>2</sup> <http://www.agendadigital.gob.es/agenda-digital/Paginas/agenda-digital.aspx>

la Agenda Digital para Europa<sup>3</sup> en 2015 y en 2020, e incorpora objetivos específicos para el desarrollo de la economía y la sociedad digital en España.

La materialización de esta Agenda Digital para España se desarrolla mediante los siguientes planes específicos que abordan los seis objetivos marcados en la Agenda Digital:

- Telecomunicaciones y Redes ultrarrápidas.
- TIC en PYME y Comercio Electrónico.
- Contenidos y Economía digital.
- Internacionalización de Empresas tecnológicas.
- Confianza en el ámbito digital.
- Desarrollo e innovación del sector TIC.
- Inclusión digital y empleabilidad.
- Servicios públicos digitales.
- Plan Nacional de Ciudades Inteligentes.
- Plan de Impulso de las Tecnologías del Lenguaje.

Asimismo, siguiendo el hilo de las políticas regulatorias citadas anteriormente, en el ámbito de la UE, el 6 de mayo de 2015 se aprobó la propuesta de la Comisión Europea del Mercado Único Digital<sup>4</sup>, que permitirá el tratamiento integrado de áreas clave en materia digital como una regulación europea conjunta y uniforme de las telecomunicaciones, de las plataformas digitales, de los derechos de autor y de la seguridad de las redes y la información<sup>5</sup>.

Como se puede apreciar, en la práctica este impulso de la sociedad digital por las instituciones nacionales y europeas<sup>6</sup>, con un empleo masivo de las TIC por la ciudadanía, las administraciones y las empresas, desemboca en un doble planteamiento de cara al servicio público de seguridad desempeñado por Guardia

---

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/>

<sup>4</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4919\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_es.htm)

<sup>5</sup> <http://www.spanishdigitalposition.gob.es/es/mercado-unico-digital>

<sup>6</sup> [http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_Actualidad/pae\\_Noticias/Anio2015/Mayo/Noticia-2015-05-07-estrategia-mercado-unico-digital-europeo.html#.VvErSNLhArg](http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2015/Mayo/Noticia-2015-05-07-estrategia-mercado-unico-digital-europeo.html#.VvErSNLhArg)

Civil. Por un lado, debe tenerse en cuenta el contexto de actuación que supone un entorno digital globalizado en el que se desenvuelve la sociedad y en el que se deben seguir preservando los derechos y libertades. En este entorno digital destaca el hecho de cómo progresivamente se tiende a una mayor interacción transfronteriza, dentro de la Unión Europea, en la que se plantea, por ejemplo, «el libre flujo de datos», reforzar la seguridad sobre las plataformas digitales en Internet y sus contenidos, tratando de imponerles obligaciones de servicio público o incrementar la confianza sobre la privacidad en línea. Y, por otra parte, debe valorarse el abanico de oportunidades que este escenario propicio para las TIC ofrece con el objeto de disponer de herramientas tecnológicas ágiles, eficaces y eficientes que sigan facilitando y potenciando la labor realizada por Guardia Civil.

Finalmente, con el objeto de traducir a números el impacto que tienen actualmente las TIC en el ámbito de la Seguridad en el que se circunscribe la actuación de Guardia Civil, cabe mencionar los datos aportados por el Informe Reina 2015, en el que el gasto TIC en el Ministerio del Interior asciende en 2015 a 389 324 000€<sup>7</sup>.

A continuación, en este capítulo se pasa a exponer unos puntos en los que se analiza una serie de oportunidades tecnológicas, tendencias y retos relacionados con las TIC con el objeto de apreciar el factor determinante que constituyen o conocer qué otros recursos o apoyos podrían aportar para los cometidos de Guardia Civil.

## 2. Tecnologías emergentes de sensorización y aplicaciones para la seguridad

Actualmente ya se están empleando en Guardia Civil diferentes tipos de sensores para funciones operativas, como es la vigilancia marítima y de fronteras con el sistema SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior), contando con sensores radar, optrónicos o infrarrojos que posibilitan la detección, reconocimiento e identificación de embarcaciones, mediante el suministro de unos datos que tras un procesamiento se presentan en los Centros de Mando y Control para su análisis por los operadores, que valorarán la procedencia de actuación o no.

La gama de sensores existentes es amplia, destacando la complementariedad de las propiedades de unos y otros tipos de sensores, lo que se

---

<sup>7</sup><http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae OBSAE/pae Informes/pae InformeREINA/pae InfDescarga.html#.VvJDkdLhArg>

traduce en la utilización conjunta de los mismos en los sistemas reales con el objeto de poderse cubrir los diferentes escenarios operativos posibles, con condiciones de luminosidad y meteorológicas variables, garantizándose incluso la efectividad del sistema tratándose de día o noche.

Dentro de los tipos de sensores que pueden existir para la medición de diferentes variables físicas, en el caso que nos ocupa nos centraremos en los sensores electromagnéticos.

Por ello, intentando introducir unos criterios de clasificación de estos sensores que nos permitan posteriormente describir tendencias tecnológicas que se aprecian para cada tipo, podemos señalar que, atendiendo a la banda de operación, los sensores electromagnéticos pueden ser *magnéticos* (estáticos o de muy baja frecuencia) de *RF/microondas* (de algunos MHz a 1 GHz y de 1 a 30 GHz), de *milimétricas* (de 30 a 300 GHz) y *optoelectrónicos* (de más de 300 GHz). Y, atendiendo a la fuente de la señal que emplean estos sensores, pueden ser *pasivos* si utilizan señales naturales o artificiales que ellos no generan o, en el caso opuesto, sensores *activos*, que emiten una radiación para poder excitar una señal de respuesta que permita su procesamiento y análisis.

En la siguiente tabla (Pérez, 2011) se presenta un resumen compendio de las características que presenta cada tipo de sensor atendiendo a la banda de operación y que permiten establecer los casos de utilización idónea de los mismos:

	<b>Estáticos</b>	<b>RF/Microondas</b>	<b>Milimétricas</b>	<b>Optoelectrónicos</b>
<b>Alcance</b>	<20m	<b>No limitado</b>	10 Km	5-10 Km
<b>Capacidad de penetración</b>	<b>Alta</b>	Baja	Muy baja	Nula
<b>Efectos atmosféricos</b>	<b>No</b>	<b>Poco degradable</b>	Se degradan, muy degradados con lluvia	<i>Muy degradables</i>
<b>Medida de distancia</b>	<i>Difícil</i>	<b>Sí</b>	Sí	<i>No (imagen térmica)</i> <b>Sí (radar láser)</b>
<b>Medida de velocidad</b>	<b>Sí</b>	<b>Sí</b>	Sí	<i>No (imagen térmica)</i> <b>Sí (radar láser)</b>
<b>Sensores pasivos</b>	<b>Sí</b>	Sí (con colaboración)	Sí, limitados	<b>Sí</b>
<b>Función adquisición</b>	<b>Buenos</b>	<b>Muy buenos</b>	Buenos	<i>Malos</i>
<b>Función seguimiento</b>	<i>Malos</i>	Buenos	Muy buenos	<b>Excelentes</b>
<b>Resolución angular</b>	<i>Mala</i>	<i>Grados</i>	Décimas de grado	<b>Muy alta</b>
<b>Discriminación de blancos fijos sobre terreno</b>	<i>Mala</i>	<i>Muy mala</i>	Buena	<b>Muy buena</b>



<b>Discriminación de blancos a muy baja cota</b>	<b>Buenos</b>	<i>Mala</i>	Media	<b>Buena</b>
<b>Capacidad de identificación</b>	<i>Según blanco</i>	<i>Difícil</i>	Sí	<b>Sí</b>
<b>Susceptibilidad a ECMs</b>	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>	Muy baja	Media
<b>Tamaño y peso</b>	<b>Pequeños</b>	<i>Alta</i>	Pequeños	<b>Pequeños</b>

*Resumen de las características operativas de los sensores electromagnéticos.*

*(Fuente: Pérez, 2011)*

Partiendo de la descripción de características de la tabla anterior, podemos relacionar para cada clase de sensor la aplicación que presentan y alguna de las tendencias más significativas de los mismos (Pérez, 2011):

1. *Sensores de RF/microondas*: aplicación en multitud de tareas como la guerra electrónica, vigilancia aérea, naval y terrestre, dirección de sistemas de armas, navegación, control y guiado de misiles, detección remota (espionaje electrónico), radares anticolidión de automóviles, radares de tráfico, vigilancia de fronteras, detección de intrusos y seguridad perimetral, etc. Las tendencias que definirán el desarrollo de los futuros radares serán aquellas que permitan superar las actuales limitaciones. A continuación se citan algunas de las más significativas:
  - Nuevas arquitecturas y técnicas de procesado para radares multifunción, trabajando varias frecuencias y en banda ancha.
  - Desarrollo de técnicas «*stealth*» (denominadas «furtivas o de invisibilidad»), para los blancos y de baja observabilidad de antenas/aperturas. Extensión del empleo de *arrays* de exploración electrónica. Su uso se está generalizando para permitir realizar funcionalidades diferentes (vigilancia, control de armas, obtención de imágenes, etc.).
  - Radares de baja probabilidad de interceptación (LPI): controlando las transmisiones *arrays* de exploración electrónica o utilizando señales de espectro ensanchado para dificultar extraordinariamente su localización.
  - Radares de alta resolución: la transmisión de señales de gran anchura de banda permite la identificación de blancos a los que estos sensores convierten en extensos.

- Utilización de técnicas SAR e ISAR: el desarrollo de procesadores de señal de alta velocidad facilitará la extensión de estas técnicas, lo que, unido al empleo de señales de grandes anchos de banda, permitirá capacidades de identificación desconocidas hasta ahora.
2. *Sensores optoelectrónicos*: aportan una extraordinaria precisión y capacidad para localizar e identificar blancos y escenarios en corto-medio alcance. Entre las tendencias significativas de este tipo de sensores podemos señalar:
- Desarrollo de nuevos detectores IR: los fotodetectores IR de pozo cuántico (QWIP) bicolor tendrán una especial relevancia en aplicaciones militares ya que aprovechan simultáneamente la información presente en dos ventanas.
  - Láseres en IR: con objeto de aumentar la eficacia y extensión de sensores activos.
  - Detectores combinados IR-UV: la utilización de técnicas multiespectrales permite aprovechar el carácter complementario de ambos tipos de detectores.
  - Desarrollo de imágenes multiespectrales e : c imágenes obtenidas en distintas bandas de frecuencia (visible, infrarrojo medio, infrarrojo lejano, etc.) se pueden inferir muchas propiedades que no se obtienen de un sensor trabajando en una sola banda.
  - *Arrays* de plano focal de detectores duales (IR-UV): la combinación de técnicas multiespectrales y de formación de imágenes en tiempo real producirá un incremento espectacular de las prestaciones.
3. *Sensores en bandas milimétricas*: algunas de las principales aplicaciones encontradas para este tipo de sensores son como radares anticolidión para helicópteros y vehículos terrestres, detección de armas y explosivos, ayuda a la navegación y el pilotaje, así como para los sistemas activos de guiado de misiles. Entre las tendencias que presentan este tipo de sensores podemos señalar:
- Se potenciarán los sistemas de vigilancia y detección de objetos críticos (armas y explosivos) con la generalización de las cámaras en ondas milimétricas.
  - Desarrollo de radares LPI y de alta resolución.

- Desarrollo de las tecnologías y sistemas en las bandas superiores a 100 GHz.
- Desarrollo de cámaras de ondas milimétricas de mayor resolución capaces de detectar armas y explosivos improvisados, incluso detrás de paredes. Se ha demostrado la posibilidad de hacerlo en teraherzios, lo que está propiciando fuertes inversiones para el desarrollo de componentes en estas bandas (entre 100 y 1000 GHz), hasta ahora apenas utilizadas.

Como aplicaciones de todas estas nuevas tendencias tecnológicas en sensores podemos mencionar, por ejemplo, la medida de velocidad en varios carriles de autopista con un único sensor, los radares imagen, las imágenes distancia-*doppler* para realizar una estimación del flujo de tráfico rodado y medida simultánea de velocidades, empleo de vehículos aéreos no tripulados para embarcar sensores, nodos y centros de mando y control.

Un particular tipo de sensores son los denominados «*wearables*», que, provistos de capacidades de comunicaciones, están incrustados en las cosas, como la ropa, vehículos, infraestructuras, electrodomésticos, cascos, gafas, etc., suministrando una serie de parámetros de interés. Con la comunicación de dichos datos pueden desarrollarse aplicaciones como la monitorización de la salud de personas con riesgo en tiempo real a través de su ropa, medir la integridad estructural de aeronaves y embarcaciones, proporcionar servicios automáticos de repuesta a incidentes o averías, facilitar el seguimiento de actividad del objeto o proporcionar información contextual relevante. En definitiva, se trata del paradigma del **internet de las cosas** (conocido por sus siglas en inglés, IoT), en el que las cosas interconectadas están transmitiéndose información a través de redes de comunicaciones, abriéndose un abanico de posibilidades de explotación de esa información a través del análisis de estos datos para generar inteligencia.

### 3. Realidad virtual y aumentada: nuevos horizontes

Recientemente, hemos podido comprobar, en el Congreso Mundial de Móviles de 2016 (conocido por su acrónimo en inglés, MWC2016) de Barcelona, cómo esta tecnología emergente se ha ganado el interés de los principales fabricantes de dispositivos electrónicos (HTC, LG, Samsung,..), así como de proveedores de servicios en Internet tales como Google, Facebook o Microsoft, quienes han estado invirtiendo enormemente para empezar a lanzar comercialmente una serie de productos que permitan acercar al usuario la

experiencia virtual y, dicho sea de paso, posicionarse en un mercado que los expertos vaticinan con gran futuro.

Más allá de lo que aprendimos de esta nueva tecnología en el cine con *Matrix*, donde se jugaba con conceptos de esta «nueva realidad», podemos empezar a conocer la dimensión de lo que se trata si atendemos a los mensajes transmitidos en el MWC2016 por Mark Zuckerberg, CEO de Facebook, en los que introducía que «la realidad virtual va a ser la plataforma más social, tiene el potencial de cambiar nuestras vidas. [...]. Lo mejor está por llegar», o lo que explicaba a Efe Max Cohen, responsable de negocio móvil de Oculus, sobre lo que podía ofrecernos, como «la capacidad de estar en otros lugares y de traer hasta nosotros este mundo tan grande, de derribar las barreras, es un concepto muy poderoso».

En palabras de Negroponte, «la idea básica de la realidad virtual es provocar la sensación de “estar ahí”, pues proporciona a los sentidos, a la vista por lo menos, lo mismo que recibirían si uno estuviese realmente ahí...» (Negroponte, 1995). Así que, en línea con esta idea, el autor referido ejemplifica lo que ofrecería esta tecnología, como la experiencia en realidad virtual de un parque jurásico, tener la Vía Láctea en las manos, nadar a través de la corriente sanguínea del cuerpo humano o visitar a Alicia en el País de las Maravillas.

Pero las preguntas inmediatas por hacernos son: «¿De qué trata esta tecnología?» «¿Qué características tiene y cómo interactuamos con esta realidad virtual?». Para abordar estas cuestiones introducimos primeramente una serie de conceptos o definiciones que nos ayudan a situar el tema (Gallos, 2015):

- *Realidad virtual*: cualquier entorno generado por ordenador donde es posible simular entornos físicos del mundo real así como mundos imaginarios. El grado de presencia en el interior de un entorno virtual depende de cómo de inmersos estén nuestros sentidos.
- *Realidad aumentada*: integración de información de interés al entorno de usuario en tiempo real, utilizando el espacio real como base para añadir información contextual con la que ampliar el conocimiento del usuario acerca de su entorno.
- *Realidad mixta*: fusión de entornos virtuales y reales que dan como resultado nuevos entornos en los que objetos físicos y digitales coexisten e interactúan en tiempo real.

Por otro lado, la caracterización de lo que se entiende como realidad virtual viene dada por cuatro elementos clave (Sherman, Craig, Kauffman, 2003):

1. *Mundo virtual*: un mundo virtual es el contenido en un determinado medio, representando realísticamente un mundo que podría o no existir físicamente.
2. *Inmersión*: es la sensación de presencia en un nuevo entorno. La inmersión física es la característica de la realidad virtual mientras que podríamos decir que la inmersión mental es objeto de los creadores de contenidos y medios.
3. *Respuesta sensorial*: ingrediente esencial para la realidad virtual, el sistema RV proporcionará una respuesta sensorial directa al participante basada en la posición física del mismo, realizando un seguimiento de sus movimientos.
4. *Interactividad*: en realidad virtual debe responderse a las acciones del usuario.

Cuando observamos un mundo mediante un sistema que nos trae los objetos e interacciones con una presentación físicamente inmersiva e interactiva, se está experimentando lo que es la realidad virtual. Por otro lado, en relación con la interacción con estos sistemas de realidad virtual se presentan una serie de dispositivos de entrada o sensores, que capturan las acciones del participante y, por otro lado, una serie de dispositivos de salida que generan los estímulos necesarios para los sentidos del participante. De esta última clase de dispositivos podemos señalar los siguientes:

- Dispositivos visuales que nos proporcionan la representación visual del mundo virtual, existiendo dos paradigmas básicos de visualización:
  - Cascos estereoscópicos (*HMD* o *Head-Mounted Display* y *HCD* o *Head-Coupled Display*) o sistemas binoculares (*BOOM* o *Binocular Omni-Orientation Monitor*)
  - Sistemas basados en proyección como la habitación estereoscópica o *CAVE* (*Cave Automatic Virtual Environment*), la mesa estereoscópica o *Workbench*, los *SteroWall*, el *HoloBench* o el *Domus*.
- Dispositivos auditivos que nos proporcionan el sonido en este entorno.
- Dispositivos hápticos que nos permiten recibir la respuesta sensorial al tacto con un objeto del entorno virtual, como guantes táctiles, dispositivos realimentación de fuerza o plataformas móviles.

Las aplicaciones prácticas que podrían encontrarse en la realidad virtual en el ámbito de la Seguridad y la Defensa pasan por la recreación de entornos y situaciones que de otro modo sería imposible experimentar, tales como la simulación de escenarios críticos de emergencias, secuestro de rehenes, entrenamiento de pilotos en diferentes condiciones de navegabilidad, complemento en la formación o entrenamiento con el aprendizaje inmersivo sobre determinados supuestos de actuación operativa, etc. Por mencionar uno de los ejemplos de aplicación práctica de esta tecnología en el ámbito de la Seguridad y Defensa, destacaría el DSTS o *Dismounted Soldier Training System* que está poniendo en funcionamiento el Ejército de Estados Unidos<sup>8</sup>.

#### **4. Smart cities: Paradigma del IoT (*internet of things*). ¿Big data?**

Tomando como punto de partida el Plan Nacional de Ciudades Inteligentes como referencia para la consecución de las políticas en este ámbito marcadas para las ciudades, se empezará por definir qué es una Ciudad Inteligente, siguiéndose la definición propuesta por el Grupo Técnico de Normalización 178 de AENOR (AEN/CTN 178/SC2/GT1 N 003): «*Ciudad inteligente (“Smart City”) es la visión holística de una ciudad que aplica las TIC para la mejora de la calidad de vida y la accesibilidad de sus habitantes y asegura un desarrollo sostenible económico, social y ambiental en mejora permanente. Una ciudad inteligente permite a los ciudadanos interactuar con ella de forma multidisciplinar y se adapta en tiempo real a sus necesidades, de forma eficiente en calidad y costes, ofreciendo datos abiertos, soluciones y servicios orientados a los ciudadanos como personas, para resolver los efectos del crecimiento de las ciudades, en ámbitos públicos y privados, a través de la integración innovadora de infraestructuras con sistemas de gestión inteligente*».

En su quinta reunión celebrada en junio de 2014, el Grupo Temático sobre Ciudades Inteligentes y Sostenibles de la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) acordó la definición de Ciudad Inteligente y Sostenible, que es la siguiente: «*Una Ciudad Inteligente y Sostenible es una ciudad innovadora que aprovecha las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y otros medios para mejorar la calidad de vida, la eficiencia del funcionamiento y los servicios urbanos y la competitividad, al tiempo que se asegura de que responde a*

---

<sup>8</sup> <http://www.intelligent.net/news/dismounted-soldier-training-system-0812>

*las necesidades de las generaciones presente y futuras en lo que respecta a los aspectos económicos, sociales y medioambientales».*

De las anteriores definiciones podemos extraer como elemento clave las TIC como facilitadoras de la conversión de nuestras ciudades en ciudades inteligentes; es decir, mejor gestionadas, sostenibles, eficientes en la gestión de recursos y servicios públicos y, en definitiva, con mayor calidad de vida para los habitantes, en los que la información se obtiene y se comparte de manera abierta (*open government*) (Gildo, 2012).

De cara a contextualizar la importancia que subyace en el hecho de convertir a nuestras ciudades en entornos más sostenibles, eficaces y habitables, se debe señalar que según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012, la mitad de la humanidad vive en ciudades. Se estima que hacia 2030 casi un 60 % de la población mundial residirá en zonas urbanas. Así mismo, en España, en torno al 70 % de la población reside en áreas con más de 50 000 habitantes. Es decir, la mayoría de la población desarrolla su vida en entornos urbanos.

Y ante este escenario de progresiva urbanización, enmarcado en la Sociedad de la Información de la que formamos parte, el fenómeno de las ciudades inteligentes vendrá desarrollado por la revolución digital que se está experimentando. El desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha dado lugar a una realidad en la que proliferan los dispositivos conectados (hiperconectividad), fijos y móviles, tanto entre personas como entre máquinas (M2M o *machine to machine*) constituyendo un modelo de Internet de las Cosas (*Internet of Things, IoT*) que está transformando la articulación del sistema productivo hacia una sociedad colaborativa (PwC, IES, Telefónica, 2015).

Caracterizando las ciudades inteligentes en las diferentes dimensiones en las que se puede abordar su evolución, según el informe de la Dirección General para políticas internas del Parlamento Europeo, de enero de 2014 (*«Mapping Smart Cities in the EU»*), se considera que una ciudad es inteligente si tiene al menos una iniciativa que aborde una o más de las siguientes características:

- *Smart Economy*: comprende los conceptos de *e-business*, *e-commerce*, incremento de la productividad, fabricación de productos y entrega de servicios avanzados e innovadores por el uso de las TIC, así como la generación de servicios y nuevos productos, nuevos modelos y oportunidades de negocio y «emprendimiento».
- *Smart People*: comprende una sociedad con e-habilidades, desarrollando su trabajo en un entorno facilitado por las TIC, teniendo acceso a



educación y formación, a la gestión de capacidades y recursos humanos, fomentando la creatividad y la innovación.

- *Smart Mobility*: hace referencia al empleo de sistemas logísticos y de transporte totalmente integrados con las TIC que permita ser más eficientes, reducir costes y emisiones de CO<sub>2</sub>, así como la mejora continua de los servicios prestados a los usuarios.
- *Smart Environment*: comprende la utilización de tecnologías que permitan una sostenibilidad medioambiental en las ciudades mediante el empleo de energías renovables, utilización de todas las tecnologías Green IT, monitorización, medida y control de polución, renovación de edificios e instalaciones, así como una planificación urbana más sostenible.
- *Smart Governance*: se entiende como un recurso transversal para la correcta gestión, implantación y crecimiento de una ciudad inteligente, entendiendo como modelo de ciudad la que mediante las TIC se convierta en una plataforma digital en la que se interrelacionan los agentes públicos, los agentes privados y los ciudadanos. Resulta especialmente trascendente que el Gobierno y la Administración se muestren abiertos y accesibles a la ciudadanía y no como elementos que trabajan separadamente y toman sus decisiones de espaldas al resto de actores.
- *Smart Living*: Hace referencia a estilos de vida, comportamientos y consumo facilitado por las TIC.

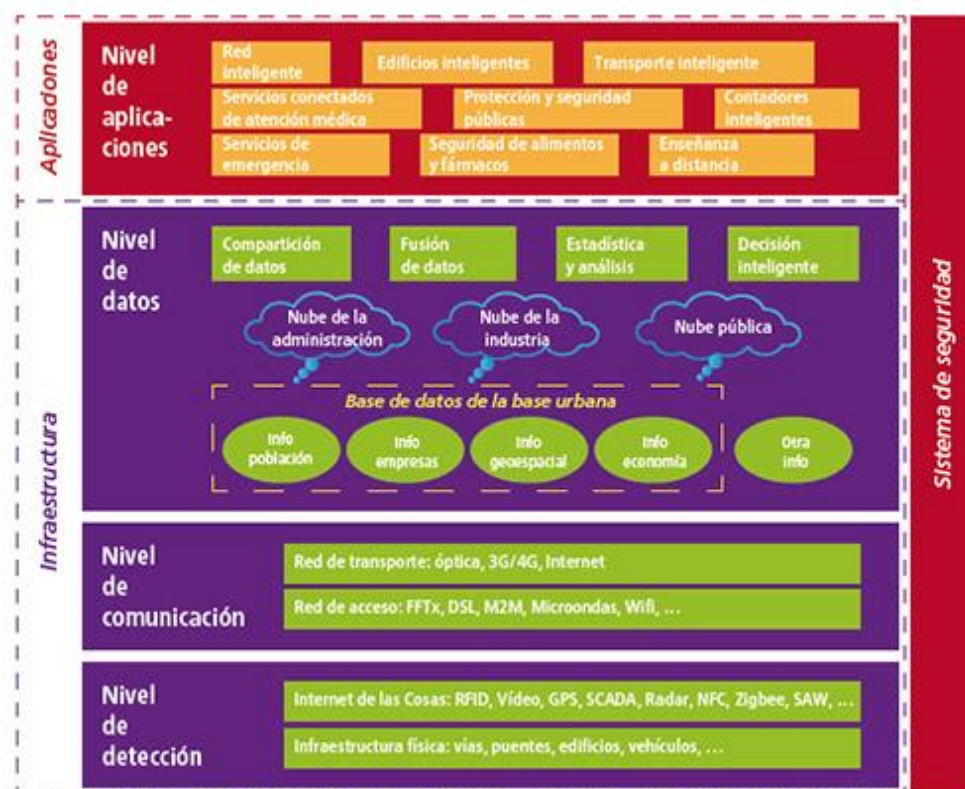
¿En qué se traducirán todas las acciones, medidas y políticas para adoptar soluciones tecnológicas que permitan alcanzar los objetivos de Ciudad Inteligente? La respuesta inmediata es la generación de un vasto volumen de información de medidas de diferentes parámetros para agilizar la respuesta, planificación y gestión de los diferentes servicios de la ciudad. Actualmente se estima que solo se utiliza un 5 % de esta información para un fin más allá de lo que originalmente se tenía (Alfaro, Soria, 2012). Y, aún más, según Cisco, una ciudad de un millón de habitantes generará, para 2019, 180 millones de gigabytes de datos al día.

Todo este volumen de información tendrá como origen múltiples fuentes de datos interconectados que, en tiempo real, estarán transmitiendo a través de redes de telecomunicación, destacando las redes de sensores en infraestructuras de transporte, electricidad, telecomunicaciones o agua, en edificios, industrias o viviendas, en vehículos utilitarios o ambulancias, en cámaras de tráfico y de videovigilancia, en semáforos, etc. Motivado por este *internet de las cosas*, en el que las ciudades tenderán a funcionar y la utilización eficiente de esta información,



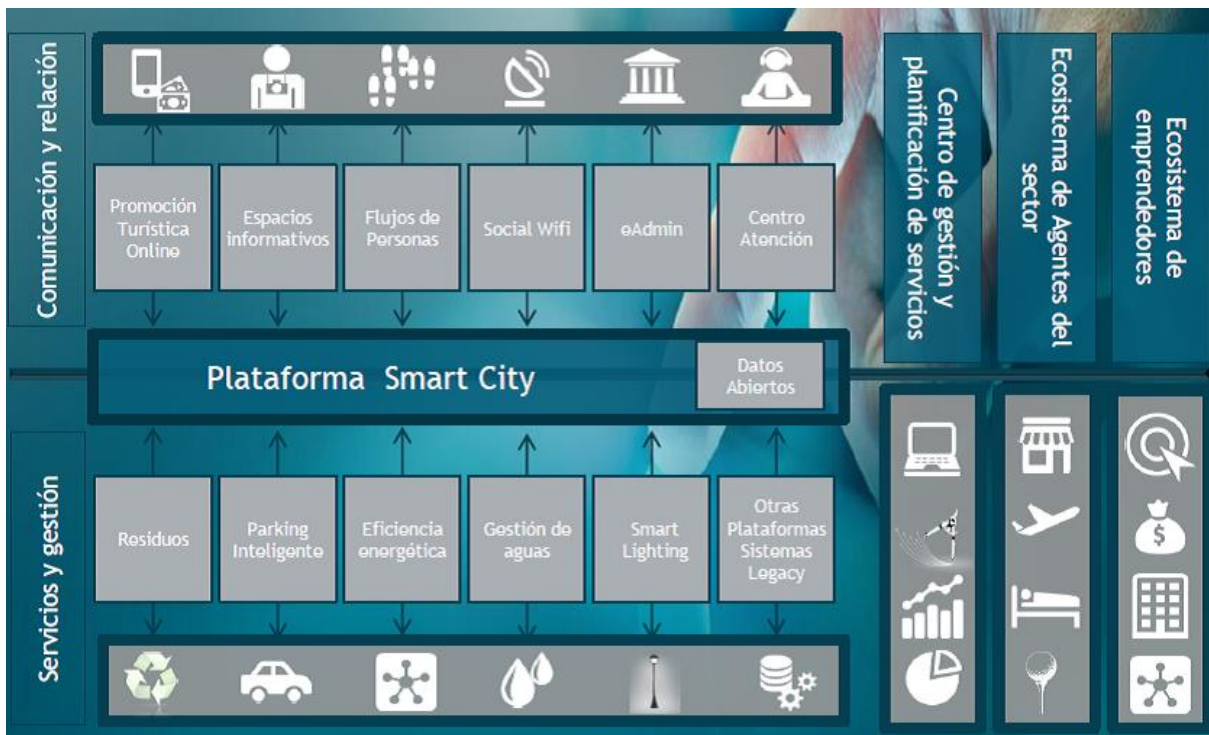
para disponer de nuevos servicios que generen valor, pasará por la implementación de soluciones de *Big Data* que, mediante herramientas analíticas, ayuden a gestionar y extraer inteligencia.

En la práctica, esta conjunción de tecnologías se va a ordenar en una arquitectura de referencia en capas que permitirá abrir la puerta al desarrollo de una ciudad inteligente como es la siguiente:



Arquitectura de una ciudad inteligente y sostenible. (Fuente: Informe Técnico UIT. ITUnews)

Desde un punto de vista comercial, ya podemos encontrar actualmente la propuesta de valor de un operador de telecomunicaciones como Telefónica en relación con la implementación de ciudades inteligentes que está ya en curso en algunas ciudades de España como Barcelona, Valencia, Santander, Madrid o Málaga. Entre las aplicaciones concretas en proyecto o implantadas se pueden mencionar: patrimonio inteligente, iluminación inteligente, recogida de residuos inteligente, medida inteligente del consumo de agua o de riegos, parking inteligente o la detección inteligente de incendios.



**Propuesta de valor de Telefónica para la implementación de Ciudades Inteligentes.**  
(Fuente: Díaz, 2015)

En el ámbito concreto de la seguridad, las ciudades inteligentes deben crear entornos seguros, capaces de proteger de amenazas las infraestructuras y zonas sensibles y tener capacidad de respuesta eficaz y ágil en caso de emergencias.

En este campo, se incorporan diferentes soluciones como servicios de videovigilancia inteligente de zonas transitadas, ciberseguridad frente a ataques a servicios públicos esenciales, seguridad en el transporte, centros de mando y control para la gestión de emergencias, alertas públicas de desaparecidos, sistemas de localización mediante tecnología GPS, soluciones de videovigilancia inteligente aplicadas a la protección del patrimonio y las infraestructuras.

Sintetizando, los principales planos de actuación en seguridad urbana son la protección de las infraestructuras vitales, la prevención frente al acceso ilícito y el uso ilegal de datos sensibles, y la privacidad y la seguridad de los ciudadanos ante emergencias de distinta índole (terrorismo o crimen). No obstante, la complejidad de los espacios urbanos y sus infraestructuras inteligentes hace que esta tarea no sea fácil, necesiándose un enfoque integral y estratégico en el ámbito de la seguridad urbana (ONTSI, 2015).

Las mejores prácticas analizadas en las ciudades inteligentes de diferentes zonas geográficas apuntan hacia la creación de centros urbanos de control

centralizado, gestionados con los principios de atención ciudadana, prevención de las incidencias y anticipación de la respuesta (PwC, IES, Telefónica, 2015).

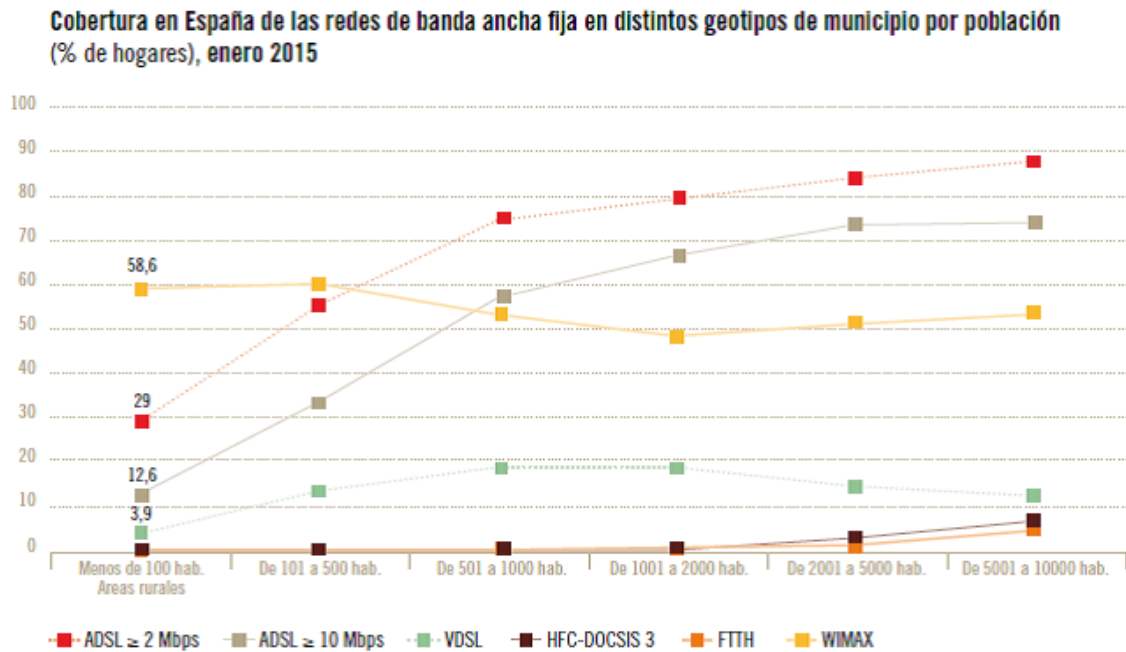
## 5. Análisis de agentes en el Mercado TIC y acceso a nuevos servicios OTT («Over The Top»)

En líneas generales, el mercado del sector TIC se caracteriza por un gran dinamismo que fuerza a una constante adaptación de la oferta comercial y tecnológica por parte de los agentes de mercado (*Telcos*) a la demanda de los usuarios, consumidores de cada vez mayores volúmenes de contenidos digitales. Otro factor que ha impulsado dicha adaptación ha sido una regulación estratégica para el sector realizada por la Administración, como la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, así como por la evolución vertiginosa de las diferentes tecnologías en este ámbito, es decir, de las redes de comunicaciones, los terminales o las aplicaciones.

El Gobierno de España pretende, a través de la Agenda Digital para España, aprobada el 15 de febrero de 2013, contribuir al desarrollo de las redes de nueva generación en nuestro país, materializándose en el Plan de telecomunicaciones y redes ultrarrápidas.

En relación a la cobertura alcanzada por las redes NGA (Redes de Acceso de Nueva Generación), en la UE28 se situó en el 68,1 % en 2014, mientras que en España alcanzó al 73,2 % de los hogares. Si se tienen en cuenta los accesos con velocidades iguales o superiores a 100 Mbps, en el primer trimestre de 2015 la cobertura alcanzada en España se situaba en el 61 %, incrementándose en cinco puntos porcentuales respecto al mismo periodo de 2014. España se encontraría, por tanto, en la senda adecuada para alcanzar el objetivo fijado en la Agenda Digital para España (ADE) de llegar al 100 % de hogares en el año 2020 (ONTSI, 2015).

En España, la cobertura correspondiente a las redes NGA, suma de líneas HFC y FTTH, ascendería a casi 30 millones de accesos, de los que solo prestan servicio algo más de cinco millones de accesos. En el ámbito de las redes móviles, la cobertura de las redes LTE alcanzó el 76,3 % de los hogares españoles. (Informe. CNMC, 2015).



**Cobertura de redes NGA categorizada por los tipos de núcleos de población (Fuente: CNMC)**

Los accesos NGA siguen, por tanto, incrementándose dando una idea del esfuerzo realizado por los operadores de telecomunicaciones por actualizar sus infraestructuras y la velocidad ofrecida a los usuarios, así como la apuesta decidida por la fibra óptica por encima del cable, lo que permitirá al usuario disfrutar de mayores velocidades de conexión, banda ancha rápida (con velocidad mayor a los 30 Mbps) o ultra-rápida (velocidad mayor a los 100 Mbps).

Igualmente, cabría destacar la existencia de acuerdos voluntarios de compartición de infraestructuras y de coinversión para el despliegue de estas redes NGA, como los que en 2012 Movistar y Jazztel acordaron para el acceso compartido a sus infraestructuras verticales de fibra óptica, y la coinversión en el despliegue de nuevas acometidas o el que, en 2013, Vodafone y Orange pactaron para un despliegue conjunto de fibra óptica, cuyo alcance era de seis millones de unidades inmobiliarias en 2017.

Una vez planteado el escenario de despliegue de redes de acceso NGA fijo y móvil, se puede realizar una identificación *grosso modo* de los diferentes actores principales en este mercado considerando cuota o penetración en el mismo, contando con operadores de red de acceso (OR), operadores móviles virtuales completos (OMVC), sin red de acceso pero con parte de infraestructura de red propia, operadores móviles virtuales (OMV), que no disponen de infraestructuras propias y, por consiguiente, su tráfico de interconexión se concentra en la redes de

los operadores de red más grandes y, por último, servicios o plataformas OTT (Servicios «Over the Top»).

Estas **plataformas OTT** son servicios que se ofertan sobre Internet sin mediar control alguno ni gestión específica por parte de los operadores de red, pero cuyas prestaciones son similares, o incluso superiores, a los servicios tradicionales de telefonía y mensajería ofertados por los operadores de telecomunicaciones, siendo actualmente una causa principal de la disminución de ingresos de los operadores de telecomunicación<sup>9</sup> (Fernández, 2015).

Como características típicas de estos servicios OTT, se pueden señalar que se ubican en el extranjero, con propietario cifrado, con búsqueda de negocio o servicios totalmente sin ánimo de lucro, y presentando diversas formas de generar ingresos, como pagos por consumos o suscripción, por publicidad o derivados de la venta de información sobre patrones de comportamiento y características de los usuarios. Los ejemplos de OTT son por todos conocidos como: Facebook, Twitter, Microsoft, Google, Apple, Amazon, Skype, Spotbros, Whatsapp, Telegram, Amazon, iCloud, etc., contando todos ellos con millones de usuarios que acceden a ellos a través de las redes de telecomunicación (Fernández, 2015).

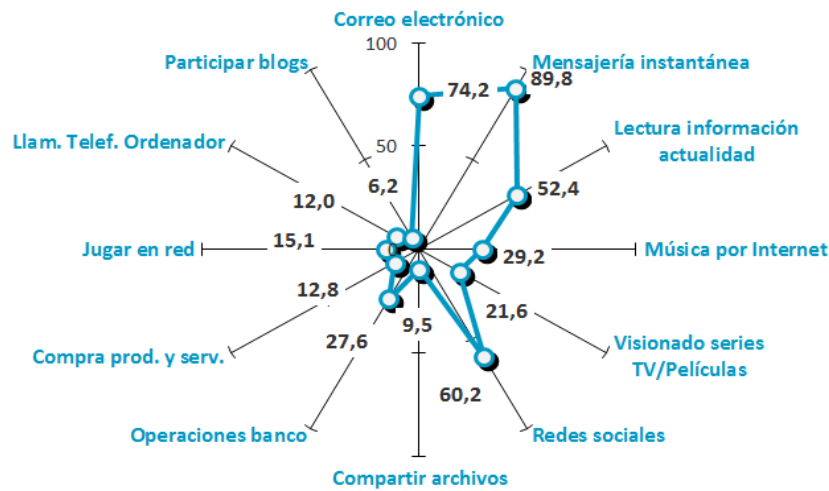
La Comisión Europea publicó el 6 de mayo de 2015 la *Estrategia para un Mercado Único Digital*. Se trata de una propuesta de amplio alcance que afecta a multitud de sectores de las TIC (comercio electrónico, postal, telecomunicaciones, medios de comunicación, etc.) y que aborda cuestiones tan diversas como la revisión de los marcos reguladores de las comunicaciones electrónicas y del sector audiovisual, la armonización del impuesto de valor añadido, la protección de datos o la propiedad intelectual. Cabe resaltar que intentará profundizar, tal y como ha sido reiteradamente solicitado por operadores y administraciones, en la cuestión de si el diseño de la regulación actual es suficientemente equilibrado ante la aparición de servicios OTT, que en ocasiones tienen funcionalidades muy similares a los de comunicaciones electrónicas y que, actualmente, no están sujetos a las mismas obligaciones con carácter general y de servicio público y, por tanto, determinar si es necesario revisar el marco institucional europeo para su mejor adecuación a las nuevas necesidades (CNMC, 2015).

---

<sup>9</sup>Ver Over-the-Top (OTTs) players: Market dynamics and policy challenges. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL\\_STU\(2015\)569979\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU(2015)569979_EN.pdf).



Servicios utilizados por internautas en el último mes  
Abril/Mayo 2015



Fuente: EGM (AIMC)

Servicios utilizados por internautas en los meses de abril y mayo de 2015. (Fuente: Indicadores ONTSI)

La emergencia de estas OTT, junto con un nuevo patrón de consumo de contenidos digitales, como los ofertados por Netflix, Amazon o Apple, trae consigo que los contenidos audiovisuales se hayan convertido en elemento diferenciador de las ofertas de los operadores de telecomunicaciones para poder competir, lo que se ha traducido en la ampliación de sus ofertas convergentes, proporcionando no solo servicios de comunicaciones, voz y banda ancha fija o móvil, sino también servicios audiovisuales en paquetes quintuples, atractivos para el usuario. Así mismo, la competencia en contenidos está provocando que otros agentes como los fabricantes de dispositivos estén desarrollando modelos de negocio en el entorno de los contenidos digitales, que ofrecen al usuario no solo el dispositivo, sino todo un ecosistema de servicios de acceso a contenidos.

Desde el punto de vista de la competencia se ha producido un proceso de concentración empresarial, dando lugar a unos pocos operadores convergentes con ofertas de paquetes quintuples. En julio de 2014 se aprobó la compra de Ono por parte de Vodafone. Ya en 2015 se aprobaron dos operaciones más: la de Canal+ por parte de Movistar y la de Jazztel por Orange, ambas sujetas a condiciones. Por otro lado, el operador MasMóvil, una vez aprobado por la Comisión Europea, se convierte en el cuarto operador integrado en España, por la adquisición a Jazztel en la fusión con Orange de sus activos de banda ancha fija, que darán acceso mediante FTTH a 720 000 hogares y a 18 millones de horas por ADSL. Por otro lado, es destacable la adquisición de Telecable Asturias por el grupo Zegona y la compra de la operadora R-Galicia por parte de Euskaltel. Ambos dos, así como

MásMóvil, han mostrado interés en la posible compra del operador móvil Yoigo, con TeliaSonera como accionista mayoritario. En definitiva, se puede apreciar el movimiento empresarial de los distintos actores con el objetivo de posicionarse en un mercado cada vez más competitivo y poder ampliar su oferta de servicio a los usuarios.

## 6. Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones de próxima generación

Teniendo presente las exigencias operativas en Guardia Civil de acceso y transmisión de mayores volúmenes de datos para el desempeño propio de las funciones de las Unidades, así como para la prestación de un servicio público de Seguridad de calidad, las TIC se configuran como un factor determinante para su consecución, por lo que se debe resaltar la importancia de la continua actualización de capacidades de comunicaciones de acceso y transporte, además de la implementación de nuevos servicios TIC (sistemas MDM, mensajería instantánea segura, LDAP corporativo, etc.), que ofrezcan valor añadido para su utilización en el futuro por los usuarios del Instituto. Este conjunto de capacidades y servicios es el que configurará nuestro ecosistema TIC a tratar en este apartado.

Por los motivos anteriormente expuestos, se impone como necesidad plantearse el concepto del conjunto de futuras capacidades de las redes de telecomunicación en Guardia Civil y servicios TIC de interés para su utilización en el futuro por las Unidades del Cuerpo, que puedan dar continuidad y actualizar la prestación del servicio con el que se cuenta actualmente en este ámbito en Guardia Civil, así como también presentando una calidad óptima para la demanda de las aplicaciones corporativas empleadas por los usuarios.

¿Cuál es el reto a abordar en esta misión? La prestación de servicios de telecomunicaciones de telefonía fija, móvil, servicios de internet y red exterior, salvaguardando los requisitos propios de seguridad de acceso a los sistemas y de seguridad de la información intercambiada que afecte a los intereses de la Seguridad del Estado (García, 2015).

El objetivo perseguido será ofrecer servicios de valor que presenten los siguientes beneficios:

- Mejorar el servicio ofrecido a los usuarios finales de la Guardia Civil.
- Contar con un conjunto amplio de servicios de comunicaciones.

- Contar con los recursos, procedimientos y herramientas que posibiliten la adecuada gestión del servicio en sus distintos ámbitos (operativo, técnico y económico).
- Facilitar el seguimiento del grado de cumplimiento de los Acuerdos de Nivel de Servicio comprometidos por los proveedores.

Para articular el objetivo planteado anteriormente, se está trabajando en la tramitación de un expediente denominado Concurso General de Telecomunicaciones (CGT), en el que queda plasmada la relación de capacidades que se buscan licitar. Estas capacidades se pueden sintetizar como sigue (García, 2015):

1. *Comunicaciones fijas*: servicios seguros y gestionados, en área local y en área extensa, de voz fija, corporativa y pública, y datos. En este grupo de capacidades se incluyen los siguientes servicios:
  - Tráfico de voz, nacional internacional.
  - Servicios de acceso del usuario.
  - RPV de voz en T-IP.
  - Red corporativa de datos.
  - Servicio de videoconferencia y audio-conferencia.
  - Servicio de fax.
  - Servicio de telecomunicaciones para la medicina.
  - Servicio de acceso a Internet.
2. *Servicio de Respaldo de Datos Fijos e interconexión a Internet*: en este grupo de capacidades se incluye el siguiente conjunto mínimo de servicios:
  - Tráfico de voz.
  - RPV de voz en Telefonía IP.
  - Red corporativa de datos.
  - Servicio de acceso a Internet.
3. *Comunicaciones móviles*: servicios seguros y gestionados, de red de voz y datos móvil, corporativa y pública:



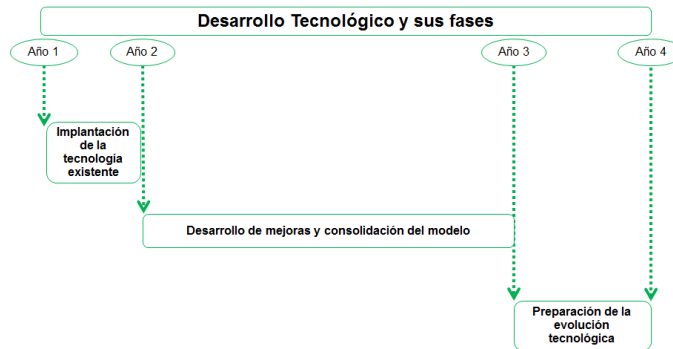
- Tráfico de voz y datos.
  - Servicio de acceso al usuario.
  - RPV de voz.
  - Terminales móviles seguros.
  - Mensajería de datos corporativa para *smartphones*.
  - Servicio de posicionamiento.
  - Servicios de gestión y mantenimiento.
  - Envío de SMS.
  - Servicios especiales.
4. *Servicio integrado de gestión, de control de Acuerdos de Nivel de Servicio y de atención al usuario de servicios de telecomunicaciones además de un Servicio de Interconexión*: incluirá los siguientes servicios:
- Centro de Atención al Usuario – Centro de Gestión Personalizada – Servicio Integrado de Seguridad.
  - Sistema de Control de Acuerdos de Nivel de Servicio.
  - Servicio de interconexión y vigilancia de la Seguridad.
  - Gestión de proyecto.

De manera transversal a estas capacidades existirán una serie de capas o procesos que cubrirán para todas ellas aspectos críticos como la disponibilidad por redundancia de sistemas o proveedores, la gestión del conocimiento, la seguridad y el apoyo logístico para la prestación de los servicios.

La puesta en marcha de esta actualización, mejora y ampliación de capacidades abarca un proyecto en fases con un horizonte temporal de cuatro años, haciendo compatible un modelo de amortización de costes de los activos con la obsolescencia de las tecnologías por el fin de ciclo de vida de las mismas. En relación con el plazo estimado de puesta en operación de las distintas capacidades se tiene que:

- Grupo de Capacidades 1: 18-24 meses.
- Grupo de Capacidades 2: 12-15 meses.

- Grupo de Capacidades 3: 3-6 meses.
- Grupo de Capacidades 4: 2-4 meses.



**Fases de implementación del Proyecto de actualización de capacidades del CGT**  
(Fuente: García, 2015)

Por último, cabría añadir que, efectuando un análisis de riesgo del planteamiento expuesto para este proyecto, se pueden extraer una serie de puntos a considerar como debilidades para conseguir el éxito en el objetivo pretendido inicialmente:

- Dimensionamiento incorrecto de las necesidades de los usuarios.
- Definición no realista de requisitos: carencias y excesos en la asignación de servicios a las Unidades.
- Conocimiento limitado del estado actual del mercado.
- Nivel de definición en la redacción de las necesidades, aumento de la incertidumbre.

## 7. Tendencias TIC en el ámbito de la vigilancia marítima y de fronteras

Vertebrando la vigilancia marítima y de fronteras realizada por la Guardia Civil con el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), los avances de las TIC permiten la integración de nuevas capacidades que permiten potenciar la disposición de la información necesaria en tiempo real sobre la situación de las fronteras exteriores para reforzar su control.

El principal servicio que se busca del empleo de las TIC es el de continuar la misión de la vigilancia marítima y de fronteras con los óptimos resultados obtenidos hasta ahora, reduciendo la pérdida de vidas en el mar, reduciendo el flujo inmigratorio irregular que llega a las fronteras de la UE e incrementando la seguridad interna con la prevención del crimen transfronterizo (tales como el terrorismo, el tráfico de seres humanos, el contrabando de armas y narcotráfico, etc.).

Por los motivos anteriormente expuestos, en el marco de ampliación de capacidades TIC disponibles para el sistema SIVE podemos mencionar las siguientes (Durán, 2015):

1. Sistemas de comunicaciones tácticas con las patrulleras:

- Transmisión y recepción de mensajes AIS estándar.
- Intercambio de mensajes binarios cifrados entre patrulleras.
- Canal de AIS seguro para intercambio de datos.
- Mejora de los sistemas de comunicaciones por satélite provistos con capacidades de banda ancha.
- Mejora de los Centros de apoyo a la misión (MSC) los Centros de Mando y su integración en los Centros de Mando y Control.
- Clientes ligeros multiplataforma para la presentación del escenario marítimo-terrestre.

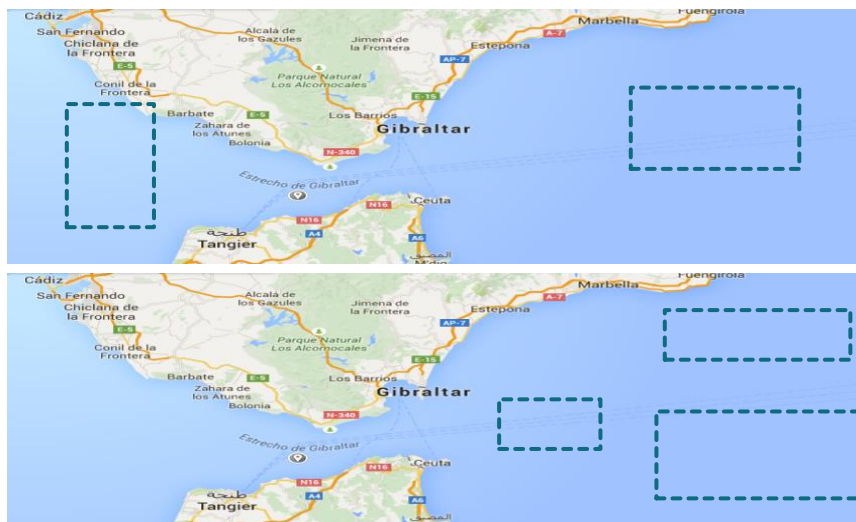
2. Correlación y fusión de datos multifuente:

- Combinación de diversas fuentes homogéneas de datos para producir un conjunto de datos de calidad superior, combinando datos en tiempo real con datos offline.
- Procesado de datos en crudo y asociación de datos heterogéneos, producidos por diferentes tipos de sensores, referidos al mismo objeto o incidente para producir mayor información.
- Superposición de escenarios de vigilancia producidos por fuentes diferentes para generar un escenario sin elementos redundantes y que permitan inferir datos o fuentes ausentes.
- Combinación de datos adquiridos en puntos diferentes en el tiempo, instalados en la misma plataforma o en plataformas diferentes

(embarcaciones de superficie o submarinas, aviones o drones, datos satélite).

3. Funcionalidades mejoradas de mando y control: la aplicación de visualización incorpora e integra la presentación georreferenciada del escenario marítimo, pudiendo registrar incidencias, extraer informes de actividad, insertar planes y reglas de vigilancia así como órdenes de tarea.
4. Sistema de alertas automáticas: apoyan en la tarea de focalizar la atención sobre acontecimientos relevantes que ocurran en el mar y que, a priori, requieran especial atención, para profundizar más en la complejidad de la tarea de control y seguimiento.

Aplicado a embarcaciones, se aprecia un crecimiento continuo de aproximadamente un 3,4 % anual, con un volumen alto de datos a procesar provenientes de sistemas AIS, detecciones por satélite y trazas radar. Con esta herramienta se facilita la labor de vigilancia del operador y la coordinación de una posible intervención de las patrulleras.



**Ejemplos de configuración de activación de ventanas para la generación de alertas.**

(Fuente: Durán, 2015)

5. Integración de sistemas de Big Data para generación de inteligencia, permitiendo funcionalidades como las siguientes:
  - Clasificación de las áreas geográficas en términos de diferentes parámetros como número de incidentes o densidad de tráfico marítimo.
  - Clasificación de las zonas geográficas por crecimientos temporales de acuerdo a factores ocultos o parámetros predefinidos.

- Análisis de tendencias a nivel geográfico o temporal.
- Previsiones y estimaciones: estimación puntual o en intervalo de datos futuros de tráfico marítimo o incidencias.
- Simulación de diferentes escenarios y modelización de riesgo obteniéndose estadísticas para la actualización de las probabilidades de distribución y aparición y distribución de incidentes.

Finalmente, entre otras tecnologías sobre las que se realiza un especial seguimiento de evolución, se pueden destacar los métodos y tecnologías geomáticas y los satélites de observación como herramientas idóneas para el servicio de vigilancia de fronteras.

## **8. Conclusiones**

A lo largo de este artículo se ha intentado reflejar en diferentes planos una visión global de lo que conformaría una serie de retos, tendencias y oportunidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones que pudieran ser de aplicación o de interés para el ámbito de la seguridad en el que la Guardia Civil desarrolla su función de servicio público.

La complejidad de las amenazas actuales a las que un cuerpo de seguridad como la Guardia Civil debe enfrentarse, así como la flexibilidad, eficacia y tiempos de respuesta exigidos para poder ofrecer a los ciudadanos un servicio público de calidad, hace que por las características intrínsecas que presentan las TIC, estas se hayan convertido en un motor indispensable para incrementar la productividad de los diferentes procesos en los que se traduce la actividad operativa. Asimismo, en el mundo digital, la era de la información en la que estamos inmersos convierte a las TIC en un catalizador en la elaboración de inteligencia tan necesaria para potenciar la prevención de amenazas o impedir la materialización de riesgos.

Por otro lado, motivado por el carácter dinámico de este sector, la emergencia de diferentes tecnologías es continua, por lo que el proceso de vigilancia y observación tecnológica del mercado y del estado del arte permite que se pueda ingeniar la respuesta a requerimientos funcionales no cubiertos o parcialmente cubiertos, empleándose o personalizándose dichas tecnologías una vez alcanzada la fase de madurez y aproximando la mejor solución por distintos frentes.

Por último debemos mencionar, que ante el coste que pudiera suponer la inversión en estas tecnologías para el ámbito de la seguridad, se debe tener presente el alto retorno de inversión en el que se traduce, obteniéndose siempre un

alto beneficio inmediato en términos de utilidad social como es la protección de los derechos y la seguridad de los ciudadanos.

## 9. Bibliografía

- Alfaro Martínez, E., Soria Rodríguez, M. (2012). Innovando para ciudades inteligentes. Monográfico “El camino a las Smart Cities”. Revista BIT n° 188.
- Díaz Huber, J. L. (2015). Smart Cities. Propuesta de valor. Presentación en Jornada de Especialización del IUISI: “Retos, Tendencias y Oportunidades de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en Guardia Civil”.
- Durán Santos, M. (2015). Tendencias TIC en el ámbito de la vigilancia marítima y de fronteras. Presentación en Jornada de Especialización del IUISI: “Retos, Tendencias y Oportunidades de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en Guardia Civil”.
- Fernández Fernández, F. J. (2015). Análisis de agentes en el mercado TIC. Acceso a nuevos servicios OTT. Presentación en Jornada de Especialización del IUISI: “Retos, Tendencias y Oportunidades de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en Guardia Civil”.
- Galoso Guitard, I. (2015). Realidad Virtual y Aumentada: Retos y oportunidades. Presentación en Jornada de Especialización del IUISI: “Retos, Tendencias y Oportunidades de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en Guardia Civil”.
- García Gil, J. F. (2015). Ecosistema de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Guardia Civil. Presentación en Jornada de Especialización del IUISI: “Retos, Tendencias y Oportunidades de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en Guardia Civil”.
- Gildo Seisdedos (2012). ¿Pero qué es una Smart City?. Monográfico “El camino a las Smart Cities”. Revista BIT n° 188.
- Negroponte, N. (1995). El mundo digital. Ediciones B, S.A.
- Pérez Martínez, F. (2011). SENSORES ELECTROMAGNÉTICOS. Los “Sentidos” de los Sistemas para la Defensa y la Seguridad. Cuadernos Cátedra Isdefe-UPM.

- Pérez Martínez, F. (2015). Tecnologías emergentes de sensorización y aplicaciones para la seguridad. Presentación en Jornada de Especialización del IUISI: “Retos, Tendencias y Oportunidades de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en Guardia Civil”.
- Sherman, W. R., Craig, A., Kaufmann, M. (2003). *Understanding Virtual Reality: Interface, Application, and Design*. Morgan Kaufmann Publ. Inc.
- Estudio y Guía metodológica sobre Ciudades Inteligentes. 2015. Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.
- Informe Anual del Sector de los Contenidos Digitales en España. 2015. Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.
- Informe Económico Sectorial de las Telecomunicaciones y el Audiovisual. 2015. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- Smart Cities La transformación digital de las ciudades. 2015. Centro de Innovación del Sector Público de PwC e IE Business School, Telefónica.

## Sobre los autores

**Carlos de Miguel García:** Comandante de la Guardia Civil, pertenece a la LI Promoción de la Academia General Militar. En la actualidad está destinado en el Estado Mayor del Mando de Operaciones de la Dirección Adjunta Operativa del Cuerpo, desarrollado su trayectoria profesional en unidades de seguridad ciudadana, de investigación y de asesoramiento al mando. Está en posesión de los Cursos de Policía Judicial, Superior de Información y es Diplomado de Estado Mayor.

[cdmiguel@guardiacivil.es](mailto:cdmiguel@guardiacivil.es)

**José María Blanco Navarro** es Director del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil. Consejero del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. Colaborador en el área Estratégica e Inteligencia del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad (ICFS), de la Universidad Autónoma de Madrid. Licenciado en Ciencias Empresariales y licenciado en Derecho. Máster en Dirección y Gestión de Recursos Humanos. Máster en Prevención de Riesgos Laborales. Máster en Analista de Inteligencia.

[jmblanco@guardiacivil.es](mailto:jmblanco@guardiacivil.es)

**Francisco Espinosa Navas** es general de División de la Guardia Civil y licenciado en Derecho. Cuenta con una gran experiencia internacional: participó en la Operación de la U.E.O. de Embargo en el Danubio; también en la Misión SFOR de la OTAN, en Bosnia-Herzegovina; estuvo de agregado en la Embajada de España en París y ha sido jefe de la Misión EUCAP-SAHÉL en Níger. Entre otros destinos, ha sido jefe de las Comandancias de Algeciras y Las Palmas de Gran Canaria; segundo jefe de Estado Mayor y actualmente ostenta la Jefatura de la Secretaría de Cooperación Internacional.

[fespinosa@guardiacivil.es](mailto:fespinosa@guardiacivil.es)



**Víctor Manuel García Sacristán** es Coronel de la Guardia Civil, destinado en Estado Mayor, posee una dilatada experiencia internacional, pues ha estado destinado en el Cuartel General de EGF, en Vicenza, Italia y ha tenido comisiones de servicio en países como Rumanía, Turquía, Guatemala, Afganistán, Iraq, Portugal, Holanda y El Salvador. Es licenciado en Derecho y también en Ciencias Políticas y doctor por la UNED.

[victorgs@guardiacivil.es](mailto:victorgs@guardiacivil.es)

**José Romero Morgaz** es comandante de la Guardia Civil, destinado en la Unidad Técnica de Policía Judicial (UTPJ) –unidad central de Inteligencia Criminal de GC-, en el Departamento de Cooperación Internacional. Tiene una dilatada experiencia internacional, destacando sus destinos como oficial de Enlace español ante Europol, experto cedido en la Unidad Antiterrorista en Europol y agregado del Ministerio del Interior en Líbano. Actualmente simultanea sus funciones en UTPJ con las de director (driver) del EMPACT de armas de fuego, una de las prioridades a nivel europeo de lucha contra la criminalidad organizado a través del ciclo político de la UE.

[romeroj@guardiacivil.es](mailto:romeroj@guardiacivil.es)

**Santiago García Martín**, Teniente Coronel de la Guardia Civil, destinado en el Gabinete Técnico de la Dirección General, ha sido miembro experto nacional del Comité Financiero de la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR). Es licenciado en Derecho, diplomado en Estado Mayor por la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS). Así mismo, ha realizado el Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero (CESEDEN) y el Curso de Administración Financiera y Presupuestaria (Instituto de Estudios Fiscales). Actualmente es Director de la Revista de Seguridad Cuadernos de la Guardia Civil y responsable de los temas de Calidad y Responsabilidad Social Corporativa en el Gabinete Técnico.

[sgarcia@guardiacivil.es](mailto:sgarcia@guardiacivil.es)

**Justo Javier Clemente Hermoso** es capitán y está destinado en el Servicio de Telecomunicaciones de Guardia Civil, desempeñando funciones de gestión de proyectos en el ámbito de las TICs. Ingeniero Superior en Telecomunicación por la UPM, Máster en Dirección de Tecnologías de la Información por la UCAM y diplomado del Curso de Gestión de Programas del Ministerio de Defensa. Actualmente se encuentra finalizando estudios de Grado en Derecho por la UNED.

[jjclemente@guardiacivil.es](mailto:jjclemente@guardiacivil.es)