



# Documentos de Seguridad y Defensa 57

Escuela de Altos Estudios de la Defensa

## Situación de crisis en la UE. Conducción de crisis y reforma del sector de la seguridad





# Documentos de Seguridad y Defensa 57

Situación de crisis en la UE.  
Conducción de crisis y reforma  
del sector de la seguridad

abril 2013

Escuela  
de Altos  
Estudios  
de la  
Defensa



MINISTERIO DE DEFENSA

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



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

© Autor y editor, 2013

NIPO: 083-13-100-4 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-834-6 (edición en papel)

Depósito Legal: M-11115-2013

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Fecha de edición: mayo 2013



NIPO: 083-13-101-X (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9781-835-3 (edición libro-e)

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

En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.

# ÍNDICE

Página

## PRIMERA PARTE

<b>Revisión del sistema nacional de conducción de situaciones de crisis</b> .....	15
Introducción.....	15
<i>GD. D. Juan Antonio Moliner González</i>	
<b>Capítulo primero</b>	
<b>Génesis y desarrollo del sistema español</b> .....	21
<i>Tcol. D. Fernando Soteras Escartín</i>	
<b>La sistémica como solución: de los problemas abstractos a los problemas concretos</b> .....	22
<i>La Ciencia Sistémica y su aplicación a las situaciones de crisis</i> .....	22
<i>El origen terminológico y conceptual de las crisis</i> .....	23
<i>Las situaciones de crisis y su actualidad</i> .....	24
<b>Génesis del sistema español: diseño e intencionalidad</b> .....	25
<i>Las razones intrínsecas para su creación</i> .....	25
<i>La justificación oficial de su necesidad</i> .....	27
<i>La tendencia conceptual adoptada</i> .....	28
<i>La estructura elegida</i> .....	29
<b>La contemporaneidad del sistema: aplicabilidad y desajustes</b> .....	32
<i>La evolución de las tendencias sistémicas</i> .....	32
<i>De la particularidad a la multisectorialidad en la gestión administrativa</i> ..	34
<i>De la conducción a la gestión</i> .....	36
<i>La disociación conceptual entre crisis y emergencia</i> .....	37
<i>Las carencias del Sistema</i> .....	38
<i>La infrautilización del Sistema</i> .....	39
<i>Las otras formas de gestión: suplencias administrativas</i> .....	41
<b>Hacia una nueva modelización</b> .....	42
<i>El nuevo concepto de crisis y de su gestión</i> .....	42

<i>La necesidad de una actualización del Sistema de Gestión de Crisis Nacional</i> .....	43
<i>Posibles pautas para la reforma del Sistema</i> .....	44
<i>Hacia un sistema de sistemas o una simple integración</i> .....	45

## Capítulo segundo

Aspectos civiles de la gestión de crisis.....	47
<i>Sr. D. José Luis B. González García</i>	
<b>Organización de los aspectos civiles en los sistemas comparados de gestión de crisis</b> .....	51
<i>Planeamiento Civil de Emergencia en OTAN</i> .....	51
<i>Gestión de crisis en la Unión Europea</i> .....	52
<i>Estados Unidos</i> .....	54
<i>Reino Unido</i> .....	56
<i>Alemania</i> .....	57
<i>Francia</i> .....	58
<i>Tendencias en los sistemas comparados</i> .....	59
<b>La gestión civil de crisis en España</b> .....	60
<i>Desarrollo del sistema de planeamiento civil de emergencia en España</i> .....	60
<i>Sistema Nacional de Protección Civil</i> .....	64
<i>Otros instrumentos sectoriales de gestión civil de crisis</i> .....	65
<b>Reflexiones sobre la revisión del sistema nacional de gestión de situaciones de crisis</b> .....	68
<i>Encaje del SNGSC en la política de seguridad nacional</i> .....	68
<i>Armonización de los sistemas sectoriales de gestión</i> .....	69
<i>Funcionamiento polivalente</i> .....	69
<i>Integración de capacidades</i> .....	70
<i>Fortalecimiento de la coordinación interterritorial</i> .....	71
<i>Perfeccionamiento de los mecanismos de anticipación</i> .....	72
<i>Normalización e interoperabilidad</i> .....	72
<i>Resiliencia en el SNCSC</i> .....	72

## Capítulo tercero

<b>La participación de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa en el SNCSC</b> .....	75
<i>Sr. D. Enrique Vega Fernández</i>	
<b>Conflictos armados</b> .....	76
<i>La defensa militar</i> .....	76
<i>Contribución militar a la seguridad</i> .....	78
<i>Proliferación de armas de destrucción masiva</i> .....	80
<b>Ámbito de la seguridad ciudadana</b> .....	80
<i>Acciones terroristas</i> .....	80
<i>Lucha contra el crimen organizado</i> .....	82
<i>Ciberamenazas</i> .....	83
<b>Ámbito de la protección civil</b> .....	84
<i>Emergencias, catástrofes y desastres</i> .....	84
<b>Reflexiones sobre la revisión del SNCSC</b> .....	89
<b>Conclusiones</b> .....	91
<b>GD. D. Juan Antonio Moliner González</b>	
<b>Índice de figuras y tablas</b> .....	97
<i>Figuras</i> .....	97
<i>Tablas</i> .....	97

	Página
Relación de acrónimos empleados.....	98
Composición del grupo de trabajo.....	101
 <b>SEGUNDA PARTE</b>	
La crisis en la U.E.: estudio de su impacto en la política común de Seguridad y Defensa .....	103
Introducción.....	103
<i>CA D. Fernando Lista Blanco</i>	
<b>Capítulo primero</b>	
El proceso de la construcción e integración europea. El tratado de Lisboa .....	105
<i>CN D. Carlos Cordón Scharfhausen</i>	
<b>Introducción</b> .....	105
<b>Qué es la UE</b> .....	107
<b>Evolución histórica del proceso de construcción e integración Europea ...</b>	111
<i>Introducción</i> .....	111
<i>Europa por la Paz: de 1945 a 1956</i> .....	111
<i>La Europa Económica: La CEE de 1957 a 1965</i> .....	113
<i>La Europa Política: de 1969 a 1992</i> .....	114
<i>La Comunidad Europea (CE): de 1992 a 2009</i> .....	115
<b>El Tratado de Lisboa (TdL). La UE</b> .....	119
<b>Reflexiones</b> .....	122
<i>Problemas y escollos</i> .....	122
<i>Aspectos positivos</i> .....	123
<b>Conclusiones</b> .....	124
 <b>Capítulo segundo</b>	
Impacto de la crisis en el sector industrial de defensa .....	133
<i>D. Francisco González Mene</i>	
<b>Un poco de prospectiva</b> .....	133
<b>Una tormenta perfecta</b> .....	134
<b>El papel social de la defensa y de la industria de defensa</b> .....	135
<b>Los experimentos con gaseosa</b> .....	136
<b>«¿Que es la industria de defensa europea?»</b> .....	137
<b>Las peculiaridades del sector industrial de la defensa. Algunos principios</b> .....	138
<b>¿Una economía de mercado?. ¿Está la industria de defensa en el mercado?</b> .....	138
<b>¿Para qué la industria de defensa?. La industria de defensa es parte de la Defensa</b> .....	140
<b>La competitividad y la innovación en el mercado de exportación de defensa</b> ..	141
<b>La percepción social de la Defensa y de su industria</b> .....	143
<b>El papel de la industria en la estrategia de defensa y las misiones exteriores</b> .....	144
<b>Particularizando para España. Hasta aquí hemos llegado</b> .....	146

	Página
<b>El extraño caso de la fusión entre EADS y BAES. La posición de los Estados miembros principales de la UE</b> .....	146
<b>La dimensión de la industria de defensa española</b> .....	149
<b>La nueva industria de defensa española</b> .....	150
<b>Como capear el temporal</b> .....	150
<b>El marco Europeo. La demanda de defensa. ¿Qué significa la CSDP para la industria?</b> .....	152
<b>La hoja de ruta europea para la industria de defensa</b> .....	154
<b>El paquete de defensa. Las directivas 2009/81 del mercado de defensa y la 2009/43 de transferencias intracomunitarias</b> .....	156
<i>La Defence Task Force</i> .....	157
<b>El papel de la EDA y de la LOI. ¿Qué está pasando con la EDA?</b> .....	158
<b>El non-paper de la CE y el position paper de la Asociación de Industrias Europeas de Defensa (ASD)</b> .....	159
<i>La respuesta de Tajani y Barnier y el comunicado</i> .....	160
<b>Los sectores de excelencia</b> .....	161
<i>Los fondos estructurales</i> .....	162
<b>Conclusiones finales. Resumiendo para dejar algunas ideas que puedan ser útiles:</b> .....	163
<b>Recomendaciones. Como salir de la crisis. Las historias de éxito de la industria</b> .....	166
<b>Conclusiones</b> .....	169
<i>CA D. Fernando Lista Blanco</i>	
<b>Composición del grupo de trabajo</b> .....	173
 <b>TERCERA PARTE</b>	
<b>La reforma del sector de la seguridad (rss): su aplicación en países africanos</b> .....	175
<b>Introducción</b> .....	175
<i>Juan Esteban Verástegui</i>	
<b>Capítulo primero</b>	
<b>La respuesta de las organizaciones internacionales en apoyo de la reforma del sector de la seguridad en África</b> .....	183
<i>Vicente Hueso García</i>	
<b>Seguridad y Desarrollo</b> .....	183
<b>Pensando en África</b> .....	187
<b>La respuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)</b> .....	193
<b>La respuesta de la Unión Europea</b> .....	196
<b>Respuesta de Naciones Unidas</b> .....	201
<b>Conclusiones</b> .....	204
<b>Capítulo segundo</b>	
<b>Contribución de la justicia a la RSS en África</b> .....	207
<i>Adela Gómez Alonso</i>	

	Página
<b>El tándem justicia-RSS en un marco de buen gobierno .....</b>	207
<b>Señas de identidad de la justicia en África.....</b>	214
<i>La naturaleza híbrida de los sistemas jurídicos y la ineludible realidad de la justicia consuetudinaria.....</i>	215
<i>Un marco normativo a menudo inadecuado: respuesta a las necesidades de la población y garantía de estándares internacionales .....</i>	216
<i>Administración y gobierno de la justicia: carencias en situaciones de fragilidad.....</i>	218
<b>Una justicia que aporte valor a la reforma de la seguridad en África .....</b>	224
<i>La importancia de una estrategia inclusiva que promueva el compromiso</i>	225
Toma de conciencia y evaluación de riesgos .....	226
La implicación del país receptor en un contexto de diálogo y responsabilidad mutua.....	228
<i>Iniciativas bien dimensionadas que generen confianza y demanda de cambio.....</i>	229
 <b>Capítulo tercero</b>	
<b>Papel vertebral de las gendarmerías en la nueva arquitectura de seguridad interior: afrontando la RSS en África.....</b>	237
<i>Débora García Orrico</i>	
<b>Aunando esfuerzos y conocimientos .....</b>	239
<b>La Tríada Institucional. Policía y Estado de Derecho .....</b>	241
<b>Seguridad como condición de sostenibilidad.....</b>	246
<b>Las fuerzas de gendarmería como herramienta de gobernabilidad: el ejercicio de la autoridad y la administración del territorio de soberanía .....</b>	248
<b>«Police-keeping» vs. Peace-keeping. las unidades policiales de estabilización y el valor añadido de las fuerzas de gendarmería.....</b>	252
<b>Condicionalidad y diligencia debida. Reforma policial en África .....</b>	259
<b>Lecciones aprendidas y por aprender .....</b>	261
<b>Epílogo .....</b>	269
<i>Juan Esteban Verástegui</i>	
<b>Composición del grupo de trabajo .....</b>	273
<b>Documentos de Seguridad y Defensa .....</b>	275

---

## Resumen

Tras su creación en el año 1986, el Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis ha ido modificándose y desarrollando sus elementos. Pero de igual forma que las crisis a las que debía enfrentarse han evolucionado en su naturaleza y alcance, la forma de conducir las también lo ha hecho. Tanto, que desde 2012 se llama Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis.

En el presente trabajo se analiza longitudinalmente, a lo largo de la historia del Sistema, y transversalmente, mediante el estudio de sus componentes y estructuras, ese cambio conceptual en el que «Gestión» asume competencias más amplias que «Conducción» (dirigida esencialmente a la decisión), y abarca análisis de causas y efectos, prevención, alerta, adiestramiento y regulación mediante normativa y procedimientos.

Se incluyen, además, los aspectos esenciales que debe contemplar la participación de las Fuerzas Armadas ante los diferentes tipos de crisis, desastres y emergencias, términos estos últimos que también se precisan conceptualmente.

El momento actual, con la finalización de la revisión y previsible pronta puesta en marcha de la Estrategia Española de Seguridad, brinda una magnífica oportunidad para que las múltiples sugerencias y «lecciones

identificadas» que se ofrecen en el Documento se *aprendan* realmente y se ponga en marcha un Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis efectivo y eficiente.

### **Palabras clave**

Conducción, crisis, gestión.

---

## Summary

*Originally created in 1986, the National System for Conducting of Crisis Situations has progressively modified and developed its elements. But, just as the crises it had to address have evolved in nature and scope, so has the way to manage them. It has evolved to such an extent that, since 2012, is called National System for Management of Crisis Situations.*

This document analyses the conceptual change in which «Management» takes on wider competences than «Conducting» (fundamentally directed towards decision) both, longitudinally, along the history of the System, and transversally, through the study of its components and structures. It also covers the analysis of causes and effects, prevention, warning, training and regulation through standards and procedures.

In addition, it also includes key aspects to be considered in the participation of the Armed Forces when facing different types of crises, disasters and emergencies, terms which are conceptually defined as well.

Currently, the conclusion of the review and foreseeable early implementation of the Spanish Security Strategy provides a unique opportunity to really «grasp» the multiple suggestions and «lessons learned» appear-

ing in this Document. Moreover, it offers a chance to put in place an effective and efficient National System for Conducting Situation Crisis.

### **Key words**

Conducting, Crisis, Management.

## PRIMERA PARTE

# Revisión del sistema nacional de conducción de situaciones de crisis

### Introducción

GD. D. Juan Antonio Moliner González

Abordar la revisión del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis (SNCSC) demanda conocer, y explicar, los elementos de ese sistema, así como considerar el modelo que lo configura en su génesis y contexto.

Parece de igual modo oportuno y necesario comprender el objeto del sistema que se analiza, esto es lo que se entiende como «situación de crisis» y particularmente, en esa búsqueda de mayor claridad, es conveniente intentar delimitar en lo posible a qué nos referimos cuando se emplea la palabra crisis.

El concepto de crisis no es introducido en las disposiciones normativas españolas sobre seguridad y defensa hasta el año 1984 con la Directiva de Defensa Nacional, que demanda establecer una normativa, planificar los recursos del Estado y garantizar la acción en el control de las crisis. Después, es la Directiva de Defensa Nacional 1/1986 la que retoma el concepto ordenando desarrollar un sistema de conducción de crisis.

Para exponer los caracteres genéricos y diferenciales de lo que es una «crisis» nos hemos aplicado a la búsqueda y análisis de las definiciones que analizan su naturaleza. Así, el propio sistema nacional español de conducción de situaciones de crisis entiende por crisis *«las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, tales como desastres naturales o industriales, otras situaciones internas que afecten al desarrollo normal de la vida de la nación, las situaciones internacionales que pudieran, asimis-*

*mo, afectar al desarrollo normal de la vida de la nación, y las situaciones de conflicto armado y cualquier otra que sea considerada como tal por la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis».*

En la OTAN se ha ido desarrollando un concepto de crisis que, además de tener una mayor importancia en los sucesivos conceptos estratégicos, se puede interpretar de forma general como situaciones nacionales o internacionales en la que se amenazan valores, intereses y objetivos prioritarios o esenciales de las partes afectadas.

En este somero repaso a diferentes conceptos de crisis, puede incluirse el que nos da uno de los componentes del Grupo de trabajo, Enrique Vega, para quién crisis es *«toda situación de alteración significativa coyuntural y perjudicial de la normalidad que exija medidas, medios o procedimientos extraordinarios para su resolución».*

Aunque se podrían buscar más conceptos y definiciones de crisis, de las expuestas parecen desprenderse unos elementos claves que permiten fijar los parámetros que las identifican: es una situación en la que hay una alteración del devenir habitual de la sociedad; en ella se amenaza la vida, la seguridad, el bienestar o la estabilidad social; y su manejo y gobierno, pero también su prevención, exige adoptar decisiones y emplear recursos extraordinarios para una eficaz gestión de las mismas.

Otro aspecto que se puede y debe considerar al analizar la naturaleza de las crisis es su elemento multidimensional, es decir, las diferentes facetas o elementos que la componen tanto en los instrumentos de respuesta a dar como en el nivel de decisión. Algunos argumentan que si una crisis carece de esa faceta multidimensional no sería tal, sino una emergencia cuya respuesta sería dada por un solo departamento o agencia ministerial.

En consecuencia, podemos comprender que lo grave y extraordinario de una situación de crisis requiera un sistema global para atender eficazmente su gestión y que deba incluir la planificación, conducción y las respuestas a considerar, con los diversos instrumentos y de forma integral. A este respecto, podemos acordar que la «gestión» es el conjunto de actividades aplicadas en cualquier momento, se haya producido o no la crisis, mientras que la «conducción» es la parte de esa gestión en la que se desarrollan actividades de respuesta frente a crisis concretas.

Por todas esas circunstancias que reflejan la importancia de hacerlas frente de forma adecuada, el sistema de gestión de crisis español nació en 1986, cuando por real decreto se creó una Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC), que fue la encargada de poner en marcha un sistema para prevenir, controlar y conducir situaciones de crisis. La adaptación de nuestras estructuras a las de la OTAN, donde se había ido ampliando el marco conceptual de la gestión de crisis, pasando

de un sistema en el que se gestionaban recursos civiles en una situación de conflicto militar, a una gestión de protección civil que afrontara desastres y catástrofes, constituyó el marco que inspiró en gran medida el sistema español.

Además de la CDGSC (reorganizada en diversas ocasiones ajustando sus componentes a la estructura del Gobierno), a partir de 1986 se crearon una serie de elementos como la Comisión de Apoyo, el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia y el Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis, que ha sido sustituido recientemente por el Departamento de Seguridad Nacional y es la estructura orgánica que suministra apoyos y medios técnicos, así como la puesta en marcha de los procedimientos que permiten funcionar al sistema y coordinar sus diferentes órganos.

Sin entrar en demasiados detalles, conviene recordar que la CDGSC está situada en el nivel de decisión político-estratégico, al estar presidida por el presidente del Gobierno, mientras que la Comisión de Apoyo, más ejecutiva y técnica, está en el nivel de apoyo a la decisión. En cuanto al Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia se diseñó para enlazar el sistema español de gestión de crisis con el Senior Civil Emergency Planning Committee de la OTAN y apoyar en la gestión y conducción de crisis.

El sistema ha ido desarrollándose desde diferentes perspectivas. Por un lado, en el ámbito de la seguridad interior se han ido creando nuevos órganos, como el Centro de Coordinación Antiterrorista o el Centro Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas. Además, ha habido mejoras organizativas y materiales en los ámbitos de la gestión de riesgos sanitarios de alcance pandémico (creación de la Red de Laboratorios de Alerta Biológica o la elaboración de un inventario de capacidades nacionales en materia de protección y lucha contra agentes peligrosos NRBQ), del salvamento marítimo y la lucha contra la contaminación marina, o de la inmigración ilegal.

En el campo de la Defensa se ha organizado una estructura ministerial para Respuesta a Crisis (constituida por organismos del EMAD, DIGENPOL y la Oficina de Comunicación de la Defensa), y por su alcance y trascendencia no se puede obviar la mención a la creación en 2005 de la Unidad Militar de Emergencias para intervenir en supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, o la propia creación en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 del Consejo de Defensa Nacional para asistir al presidente del Gobierno, responsable de las situaciones de crisis que afecten a la Defensa y la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza.

A nivel organizativo e instrumental y como consecuencia de la participación de órganos y componentes del SNGSC en ejercicios de gestión de crisis del nivel político-estratégico, se ha experimentado la incorporación

al sistema de instrumentos como la Célula Interministerial de Crisis, la Célula Integrada de Inteligencia o la Célula de Apoyo a la Conducción, que no han sido aún formalizados por vía normativa a la espera de la reforma del sistema.

A lo largo de ese desarrollo, el funcionamiento de nuestro SNCSC ha ido generando diversas críticas. Unas se refieren a las limitaciones en la coordinación de sus diferentes subsistemas (alerta y seguimiento por un lado y respuesta por otro), así como las limitaciones y deficiencias de esa coordinación con organismos internacionales como la UE y la OTAN, sobre todo cuando se refiere a situaciones de crisis en las que es necesario la utilización de un amplio abanico de recursos y componentes civiles. También se han puesto de manifiesto deficiencias en los sistemas de comunicaciones entre todos los actores implicados, así como se han señalado los problemas en los procedimientos y sus límites, para avanzar más allá de la coordinación de los diferentes subsistemas y organismos ministeriales.

Por otro lado, se ha reprochado que ante diferentes situaciones de crisis no se hayan utilizado de forma sistemática los organismos disponibles (diferentes Comisiones Delegadas, no plena utilización del Consejo de Defensa Nacional, etc.), conduciéndose cada situación de forma diferente y sin haber mostrado un liderazgo claro. En fin, en esta relación no exhaustiva de problemas se han puesto de manifiesto déficits en el planeamiento y la preparación, ya que frente a estos aspectos el sistema parece que ha priorizado los elementos de conducción y toma de decisiones.

Si a ello se le unen los cambios geoestratégicos, políticos y sociales tan relevantes que han tenido lugar, así como la aparición de nuevos riesgos, amenazas y desafíos, resulta totalmente pertinente la necesidad de adaptar, reconfigurar y actualizar el SNCSC al mundo actual y particularmente a la luz de los principios que pueda establecer la Estrategia Española de Seguridad en un momento (cuando se escriben estos textos) en el que se está revisando este documento. Y ello porque la estrategia debe guiar el planeamiento de las políticas públicas implicadas en la seguridad y defensa, así como en la gestión de las crisis relacionadas con ellas.

Por todo esto, se opina que uno de los principales objetivos de este *Documento* es el efectuar propuestas y sugerencias que puedan tenerse en cuenta en la futura Reforma del Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis. Pero no es el único, sobre todo cuando se trata de un asunto de indudable trascendencia y del que sin embargo no abundan las publicaciones ni documentos escritos. De hecho, creemos que es el primer documento de esta naturaleza que se acomete en el CESEDEN y agradecemos por ello la oportunidad que se nos brinda.

Así pues, colaborar en la difusión de las materias que se consideran en este trabajo y contribuir a la reflexión y el debate, o a la investigación

posterior en ámbitos académicos, son otros objetivos adicionales de los componentes del grupo de trabajo. Miembros que reúnen, individual y colectivamente, un conocimiento experto y una formación extraordinaria en los temas que se tratan en este documento. Desde la experiencia amplísima en el trabajo dentro de las propias estructuras del SNCSC a la publicación rigurosa y científica de estudios sobre los diferentes tipos de crisis y su gestión.

En ese esfuerzo, el primer documento del Grupo de trabajo presentado por el Tcol. D. Fernando Soterías Escartín y titulado «Génesis y desarrollo del Sistema español», nos presenta una descripción del sistema español. Partiendo de una profunda reflexión teórica sobre la teoría de sistemas y apoyándose en la reflexión polemológica sobre el concepto de crisis, el autor describe la génesis del SNCSC y la orientación que se le dio inicialmente, para reflexionar con precisión sobre los cambios que han tenido lugar y proponer modificaciones que subsanen las carencias y déficits en la utilización del sistema y el nuevo modelo a implantar.

El segundo trabajo, cuyo autor es D. José Luis Benjamín González, «Aspectos civiles de la Gestión de Crisis», nos introduce en el progresivo cambio experimentado en las crisis, ampliando su concepción desde las crisis que eran gestión de conflictos armados a las crisis que alteran cualquier parcela de la vida social y ponen en riesgo la seguridad de los ciudadanos. Apoyándose en su gran experiencia dentro de las propias estructuras del sistema español, se centra en los aspectos civiles en la gestión de crisis, realiza un sugestivo análisis comparado entre países de nuestro entorno, plantea su situación en España y sugiere muy interesantes pautas para la revisión de las estructuras e instrumentos del sistema nacional de gestión de situaciones de crisis.

Finalmente, del tercer y último trabajo, «La participación de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa en el SNCSC», se ha encargado el Col. D. Enrique Vega Fernández (R). Con su acreditada experiencia profesional y contrastados conocimientos, analiza la participación de las Fuerzas Armadas españolas en la gestión de crisis, no solo crisis militares en las que las Fuerzas Armadas además de ser indudablemente la punta de lanza de la defensa militar están llamadas a representar el papel esencial, sino también en esas nuevas crisis en las que la aportación de efectivos y/o recursos militares son necesarios. En ese análisis se ponen de manifiesto las propuestas y consideraciones sobre cambios y modificaciones en procedimientos y mecanismos.

Como se ha indicado, todos los trabajos se han enfocado desde una perspectiva que combine tanto la difusión para ampliar el conocimiento general, como el rigor académico en la investigación y el análisis. Aunque cada trabajo aportará sus propias conclusiones, en el capítulo final se realiza una valoración con las reflexiones y resultados considerados.

|

## La sistémica como solución: de los problemas abstractos a los problemas concretos

### *La Ciencia Sistémica y su aplicación a las situaciones de crisis*

La sistémica, como ciencia, es relativamente moderna y surge<sup>1</sup>, a principios del siglo XX, en unos momentos donde otras ciencias no alcanzan a cubrir las necesidades de resolución de los nuevos problemas planteados tanto a las sociedades como a los gobiernos.

Se entiende por un sistema<sup>2</sup> a un objeto compuesto cuyos componentes se relacionan con, al menos, algún otro componente pudiendo ser de tipo material o conceptual<sup>3</sup>. Tras lo cual podemos decir que, según el sistemismo elemental<sup>4</sup>, todos los objetos son sistemas o componentes de otro sistema<sup>5</sup>. En consecuencia, podríamos afirmar que una teoría científica sería un sistema conceptual lógico compuesto de hipótesis, teoremas y definiciones relacionados entre sí por la correferencia y la deducción, o visto con otro ejemplo, un ejército sería un sistema material social y parcialmente artificial compuesto de personas y artefactos relacionados por el mando, el abastecimiento, la comunicación y la guerra.

Pero el verdadero empuje al sistemismo, entendido como la Ciencia sistémica, lo va a provocar, ya a mediados del siglo XX, el biólogo austriaco Ludwig von Bertalanffy al enunciar la denominada como Teoría General de Sistemas (TGS)<sup>6</sup>. Esta teoría es, en definitiva, un esfuerzo de estudio interdisciplinario que trata de encontrar las propiedades comunes a las entidades que anteriormente hemos denominado como sistemas.

Estos últimos, en apoyo a la percepción inicial, se presentan en todos los niveles de la realidad, aunque bien es cierto que tradicionalmente

<sup>1</sup> Es necesario resaltar la influencia inicial sobre la sistémica de ciertos trabajos que desarrollaron la Teoría Matemática de la Comunicación y del Control de Sistemas a través de la regulación de la retroalimentación o Cibernética y que, a su vez, se encuentran estrechamente relacionados con la Teoría del Control (entendida como un campo interdisciplinario de la ingeniería y las matemáticas, que trata con el comportamiento de sistemas dinámicos). Sus principales protagonistas fueron: ROSS ASHBY, William, «Principles of the Self-Organizing Dynamic System», *Journal of General Psychology*, 1947, vol. 37, pp. 125-128, y WIENER, Norbert, «The theory of Prediction», Beckenback, E.F.(ed.) *Modern Mathematics for Engineers*, Nueva York, McGraw-Hill, 1956.

<sup>2</sup> Vocablo proveniente de los términos latinos *stō* y *ratio*, y de los griegos *systema* y *σύστημα*. SEGURA MUNGUÍA, Santiago, *Nuevo diccionario etimológico Latín-Español y de las voces derivadas*, Cuarta Edición, publicaciones DEUSTO, Bilbao, 2012, pp. 733 y 978.

<sup>3</sup> Todos los sistemas tienen composición, estructura y entorno, pero solo los sistemas materiales tienen mecanismo, y solo algunos sistemas materiales tienen figura, es decir, forma. BUNGE, Mario, *Diccionario de filosofía*, México, Siglo XXI, 1999, p. 196.

<sup>4</sup> Entendido como concepción.

<sup>5</sup> BUNGE, Mario, *op. cit.* p. 200.

<sup>6</sup> En otros entornos científicos denominada, de forma más sencilla, como teoría de sistemas o enfoque sistémico. N. del A.

han sido objetivos de disciplinas académicas diferentes. Por lo que este nuevo enfoque<sup>7</sup> del sistemismo difiere en algo del inicialmente presentado en cuanto a que identifica al mismo con un método científico para la resolución de problemas, en nuestro caso y por extensión de situaciones especiales, excepcionales o de crisis.

Y lo anterior es particularmente importante en ese momento pues en la situación de guerra fría en la que se encuentra el mundo, tras la Segunda Guerra Mundial, se plantea la necesidad urgente de abordar científicamente la comprensión de los *sistemas concretos* que forman la realidad -generalmente complejos y únicos-, resultantes de una historia particular, en lugar de los *sistemas abstractos* como los que estudia la física. Es decir, la resolución de situaciones previsibles derivadas de un posible enfrentamiento armado entre ambas superpotencias.

### *El origen terminológico y conceptual de las crisis*

Las crisis incardinan sus raíces en el origen de nuestra propia historia, pues tenemos antecedentes, eso sí más conceptuales que terminológicos, de cerca de 4.000 años de antigüedad en sociedades tan conformadas y distantes como las ligadas a los ríos Ganges, Yant-Tse-Kiang y Nilo.

Pero es verdaderamente la cultura griega<sup>8</sup> la que nos aporta el término y el concepto actual sobre el que abordamos el contexto de las crisis, la denominada como *Κρίνω* (en indoeuropeo) y *Κρίσις* (en griego), concepto este que está relacionado con aquel momento en el que es necesario elaborar un juicio y tomar una decisión para resolver una situación complicada. En otras palabras, se trata del momento decisivo de una situación, que se identifica con un síntoma de una fase crítica que nos invita a agudizar nuestro espíritu crítico y que debería, por tanto, ser el momento de cuestionarnos nuestra escala de valores a la espera de una decisión.

Sin embargo, elaborar un juicio y tomar una decisión no es una tarea mecánica, ni emocional, ni solamente intelectual y volitiva; representa todo un ejercicio de esfuerzo y disciplina intelectual que define en sí misma la propia gestión de las crisis<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Al entenderse el mismo como una *metateoría*, es decir una teoría de teorías (en sentido figurado), que partiendo del muy abstracto concepto de *sistema* busca reglas de valor general, aplicables a cualquier sistema y en cualquier nivel de la realidad. SENGE, Peter M., *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Doubleday Transworld, EE.UU., 1990.

<sup>8</sup> *Diccionario Etimológico Indoeuropeo de la Lengua Española*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p.16.

<sup>9</sup> Prueba de ello han sido los estudios específicos sobre estos dos aspectos llevados a cabo por Platón con la *Teoría del Carro*; Ovidio con su *Metamorfosis*; René Descartes con su *Discurso del Método*; Francis Bacon y Auguste Comte con su *Ciencia Racional*; Thomas Jefferson con su *Gobernanza de la Razón*; Emmanuel Kant con su *Concepto de*

El carácter multidisciplinar de esos primigenios estudios sobre las crisis fueron abordados posteriormente por los romanos quienes consolidaron el término en el actual de *crisis*, aportándole como novedad el aspecto multisectorial en el que se puede aplicar el mismo vocablo<sup>10</sup>.

Finalmente, cabe resaltar la influencia de las anteriores tendencias en nuestro idioma así como el reflejo de esa multisectorialidad en sus derivaciones conceptuales<sup>11</sup>, pues facilita que cada ámbito de aplicación de la gestión tenga su propia definición conceptual del término, reflejando la falta de uniformidad académica a la hora de abordar el problema pero, a su vez, proporcionando una gran flexibilidad creativa para que el ejercicio intelectual no se ajuste a estrictas estructuras de resolución.

### *Las situaciones de crisis y su actualidad*

Tradicionalmente, el ámbito de las crisis ha estado muy ligado al de la polemología<sup>12</sup>, pues inicialmente habían estado centradas en contextos concretos de tensión y conflictos en áreas muy determinadas<sup>13</sup>. El término polemología fue creado por el sociólogo francés Gaston Bouthoul, en 1945, para acercarse al estudio científico de la guerra desde orientaciones distintas a las de la táctica o la estrategia. En este caso, la intención era comprender la guerra en cuanto a su naturaleza fundamentalmente social<sup>14</sup>. Por ello, salta inmediatamente a la vista su carácter multidisci-

---

*Imperativo Categórico*; la Escuela Revolucionaria Francesa con su *Cultura de la Razón*; Sigmund Freud con su *Ciencia Especulativa*; la denominada como Teoría Vienesa con el estudio del *Cortex Frontal*; Marvin Minsky con su *Inteligencia Artificial*; y finalmente James Olds, Peter Milder y Wolfram Schultz con sus estudios sobre la *Dopamina*.

<sup>10</sup> En ámbitos tales como la salud pública, los procesos humanos, los sistemas y estructuras, la economía, el jurídico y analítico, el de suministros y viveres, y el político o social.

<sup>11</sup> Ver el elenco de definiciones de crisis -hasta un total de siete según el ámbito de aplicación-, en *el Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, vigésima primera edición, Madrid, p. 597.

<sup>12</sup> La polemología (literalmente «ciencia de la guerra») es una disciplina fundada tras la Segunda Guerra Mundial. Este término se deriva del griego *polemos* (guerra) y *logos* (tratado). Por lo tanto, la polemología sería la ciencia que estudia la guerra, sus orígenes, desarrollo, causas, efectos y consecuencias; y otros factores llamados *polemógenos*, como por ejemplo las eventuales correlaciones entre las explosiones de violencia y fenómenos recurrentes económicos, culturales, psicológicos y sobre todo demográficos. BOUTHOU, Gaston, *Tratado de Polemología: Sociología de las Guerras*, Ed. Ejército, Madrid, 1984.

<sup>13</sup> La denominada como Sociología del Conflicto. Aspecto este abordado por autores como George Simmel, M. Nicholson, M. Dobry, Lewis Coser, Karl Marx, Ralf Dahrendorf, Johan Galtung y Julien Freud entre otros.

<sup>14</sup> En esta definición de polemología se hace énfasis en el contenido de ciencia política que tiene el análisis de las guerras. Se presenta la definición como si fuese una aplicación de la ciencia política, cuando, nos parece, existen sólidos fundamentos para considerarla una aplicación de la sociología y no de la ciencia política. Uno de los argu-

plinar, con las necesarias aportaciones de ciencias como la historia, la psicología, la antropología, la etiología, etc.

Por otro lado, la polemología nos enseña a analizar y procesar las teorías que elabora la ciencia política a la luz de los acontecimientos y a estudiar los conflictos en toda su dimensión, digamos en sus causas, sus consecuencias, sus áreas de influencia, su rol ideológico, al tiempo que propone alternativas de solución. El estudio de la polemología se justifica por varias razones, entre ellas: por los conocimientos limitados que habitualmente se tienen sobre los problemas nacionales e internacionales; por los fracasos que este desconocimiento provoca en quienes desempeñan tareas de dirección dentro y fuera del país; y porque ayuda<sup>15</sup> a encontrar soluciones a los problemas de la sociedad y a señalar objetivos.

En general, podemos decir que su campo de acción es el estudio de los conflictos, su forma de enfrentarlos y sus efectos sobre los sistemas políticos, y ello inicialmente incluía las situaciones de crisis. E incluía a estas últimas por otra razón bien simple, y es que a día de hoy no existe una ciencia específica que aborde las mismas, aunque existan suficientes escuelas de pensamiento<sup>16</sup> que elaboran diversas teorías para estudiar y analizar las situaciones de crisis en concreto.

La derivación de esta ciencia polemológica sobre las crisis ha dado como resultado el actual concepto occidental de crisis, donde prima saber el momento concreto donde se precisa una elección para tomar una decisión que resuelva las mismas<sup>17</sup>.

### Génesis del sistema español: diseño e intencionalidad

#### *Las razones intrínsecas para su creación*

El 12 de marzo de 1986 España ratificaba, en referéndum, su pertenencia<sup>18</sup> a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Aun haciéndose

---

mentos -que ha creado una corriente propia de pensamiento en la actualidad-, es que la polemología no solamente estudia el problema del poder relacionado con las guerras, sino el todo social, la sociedad en su conjunto y en sus diversas dimensiones. Así fue considerada por su fundador Gastón Bouthoul. N. del A.

<sup>15</sup> La enseñanza de la polemología se hace, principalmente, a base de práctica participativa, de conferencias, de análisis político, de talleres de discusión y de investigación. N. del A.

<sup>16</sup> Como la denominada *Teoría Corporativa*, la del *Timing*, la *Continua*, la *Operativa* y la del *Management*, defendidas por las escuelas anglosajona, francesa y de Copenhague respectivamente. N. del A.

<sup>17</sup> Ver la evolución de esa derivación en el estudio del investigador Jorge Beinstein titulado *El concepto de crisis a comienzos del siglo XXI. Pensar la decadencia*, en internet.

<sup>18</sup> Ya lo era oficialmente desde el 30 de mayo de 1982.

unas reservas<sup>19</sup> al ingreso, esa incorporación de pleno derecho representaba la asunción de unos compromisos<sup>20</sup> y la necesaria correlación y trasposición no solo de normas vinculantes sino también de procedimientos y de infraestructuras comunes<sup>21</sup>.

Entre las anteriores se identificaba la necesidad de contar con un centro de mando, control y comunicaciones del presidente del Gobierno (nivel estratégico-político) para, en caso de conflicto armado<sup>22</sup>, poder seguir ejerciendo sus competencias con seguridad. Por ello, los centros de mando y control protegidos existentes en el ámbito de las Fuerzas Armadas no eran útiles -aunque se sirvieran de ellos como ejemplo-, pues o estaban alejados geográficamente de la sede del Gobierno o su alcance era sectorial.

Este centro específico también tenía su justificación, en el contexto del período de la guerra fría, con la de contar con un diseño que soportara un ataque directo de tipo convencional y nuclear y que facilitara, además de las funciones antes mencionadas, el apoyo logístico y de supervivencia necesario para este tipo de situaciones de todo aquel personal necesario para la dirección de la situación por parte del presidente del Gobierno.

Pero más allá de las propias instalaciones y debido principalmente a la necesidad de compatibilizar y, a su vez, de normalizar los procedimien-

<sup>19</sup> Incluían las siguientes: 1º.- La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada. 2º.- Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español. 3º.- Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España. Boletín Oficial del Estado de España, Real Decreto 214/1986, de 6 de febrero, por el que se somete a referéndum de la Nación la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica.

<sup>20</sup> Las obligaciones contraídas, más allá de la no participación en la estructura militar aliada de la OTAN, quedaron definidas mediante la firma de seis Acuerdos de Coordinación entre las autoridades militares españolas (JEMAD) y las de la OTAN (los tres comandantes supremos de la Alianza), y fueron las siguientes: ALFA (abril de 1991) por el que se atiende a la preservación de la integridad del territorio español; BRAVO (noviembre de 1990) referido a la defensa aérea de España y áreas adyacentes; CHARLIE (junio de 1992) por el que se atiende a la defensa y control del estrecho de Gibraltar y sus accesos; DELTA (noviembre de 1990) en el que se recogen las operaciones navales y aéreas en el Atlántico Oriental; ECHO (mayo de 1991) que se ocupa de las operaciones navales y aéreas en el Mediterráneo Occidental; y FOXTROT (junio de 1992) que contiene los protocolos de utilización del territorio español para recepción y tránsito de refuerzos y apoyo logístico, aéreo y marítimo aliado.

<sup>21</sup> ALDECOA LUZARRAGA, F., «Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. IV, nº 1, Madrid, 1983, pp. 39-70.

<sup>22</sup> Esta necesidad era derivada del concepto de situación de crisis imperante en la OTAN a finales de los años 60 del pasado siglo coincidiendo con la vigencia de la denominada como «estrategia de respuesta flexible».

tos aceptados del nuevo entorno de la OTAN<sup>23</sup>, era necesario interactuar con varios factores; actores y órganos involucrados, procedimientos e instalaciones. En definitiva, lo que se pedía era conformar un sistema específico.

Por ello, se adoptó una definición más actual y ajustada del sistema<sup>24</sup> entendiendo el mismo como el conjunto que está constituido por elementos; entre estos elementos existen relaciones o interacciones; estos elementos y sus relaciones forman un todo, una totalidad; y esta totalidad manifiesta una cierta organización. En definitiva, un sistema es un conjunto de elementos en interacción que constituyen una totalidad y que manifiestan una cierta organización.

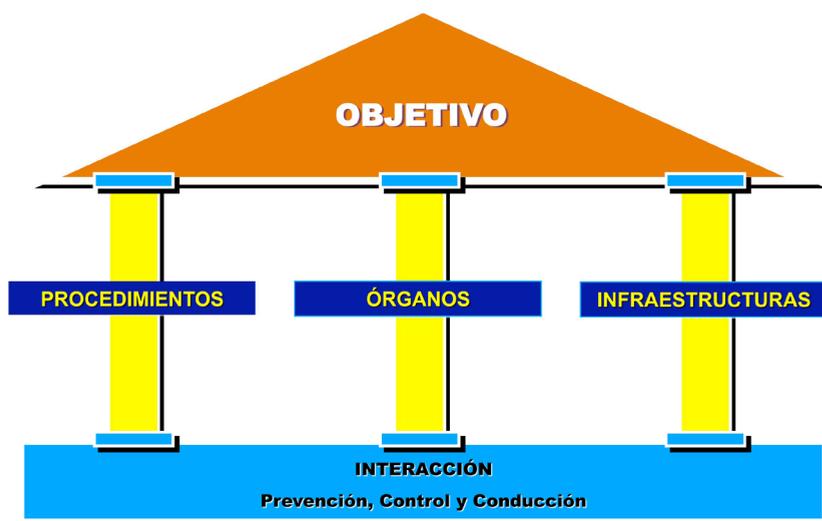


Figura 1.1. Sistema

### *La justificación oficial de su necesidad*

El Gobierno alegó<sup>25</sup> para su creación, a finales del año 1986, la inexistencia en España de un sistema que permitiera al Gobierno la prevención, así como el control y la conducción, de una eventual situación de crisis de carácter nacional o internacional que pudiera atentar contra la vida, la

<sup>23</sup> Aquí se podría citar la inicial influencia en cada período de los sistemas de la OTAN como el *NATO Alert System* (1960s), posteriormente el *NATO Precautary System* (1 de octubre de 1990) y finalmente el *NATO Crisis Response System* actual (Conferencia de Madrid de 2003).

<sup>24</sup> BRAILLARD, Philippe: *Theorie des systemes et relations internationales*, París, 1977.

<sup>25</sup> Fundamentación basada en el Real Decreto 2639/1986, de 30 de diciembre.

seguridad y el bienestar de los españoles, de la ausencia de la necesaria normativa y de los planes de actuación posibles para afrontar con éxito un problema de esta naturaleza, consiguiendo una utilización coordinada, rápida y eficaz de todos los recursos públicos y privados disponibles, lo que venía siendo una preocupación permanente del Gobierno.

Se alegaba, además, que países de nuestro entorno político habían venido desarrollando, en las últimas décadas, una intensa labor en la creación de sistemas de prevención y control de posibles crisis por lo que resultaba conveniente homologarnos en la búsqueda de garantizar, en todo momento, la paz y seguridad de los ciudadanos.

Todo ello justificaba la creación *ex novo* de un sistema estable y eficaz, por parte del Gobierno, capaz de solventar los problemas antes señalados.

### *La tendencia conceptual adoptada*

Como hemos visto se necesitaba crear un sistema que no estuviera centrado en la gestión de un conflicto armado exclusivamente, aunque fuera ello la primera prioridad, sino que sirviera para tratar otro tipo de situaciones de crisis tanto de tipo tecnológico como natural, por lo que el diseño hasta ese momento aplicado al ámbito del Ministerio de Defensa no servía, ni incluso el propio de la OTAN.

La OTAN en esos momentos definía las crisis como una situación de agravamiento de la tensión entre dos o más países, motivada por factores políticos, estratégicos, ideológicos, económicos y sociales, que surge cuando se ejerce una amenaza sobre los intereses vitales de un país o una alianza, en orden a conseguir una situación ventajosa y obligando a los antagonistas a la búsqueda de una solución, con riesgo de conflicto armado. Para ello potenciaba las funciones de control, maniobra y conducción de la misma.

La anterior necesidad hizo que durante el año 1986 se estudiaran varios modelos de sistemas en países<sup>26</sup> de nuestro entorno más inmediato -más allá del propio de la OTAN- para tomarlos, en su caso, de referencia y adaptarlos a la realidad e idiosincrasia de nuestro modelo de administración pública.

<sup>26</sup> Se analizaron inicialmente los sistemas de países tales como los de los Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Francia, Italia y Alemania. Posteriormente (durante los años 1988, 1989 y 1990), y a través de notas informativas, el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los directivos de la recién creada DISSC realizaron visitas y analizaron las distintas organizaciones e infraestructuras de conducción y seguimiento de situaciones de crisis, principalmente de los anteriores países (en sus ámbitos ministeriales prioritariamente), para ajustar definitivamente los aspectos más técnicos y de funcionamiento del nuevo sistema. N. del A.

Finalmente se escogió un modelo sistémico de tipo administrativo, es decir, de diseño paralelo al ámbito que debe de apoyar en el ejercicio de sus competencias reglamentarias, en este caso la Administración General del Estado, conformando para ello tres niveles de organismos de gestión: Presidencial, Interministerial y Técnico.

Los principios que inspirarían el mismo serían los siguientes:

- La coordinación administrativa, respetando las responsabilidades y competencias de los órganos de la Administración afectados.
- La flexibilidad en la respuesta a cada situación, permitiendo la activación gradual y progresiva de los órganos del sistema necesarios de acuerdo con la gravedad, importancia o singularidad de cada situación de crisis o emergencia.
- La aportación coordinada de los recursos necesarios.

En definitiva, la participación en el sistema del resto de las Administraciones Públicas debería ser articulada de acuerdo con la distribución de competencias que asigna la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la norma jurídica que corresponda.

Estos principios determinarían posteriormente la estructura elegida para la conformación definitiva del sistema.

### *La estructura elegida*

Para su creación se siguió una secuencia administrativa lógica donde, en primer lugar, se identificaban los antecedentes normativos<sup>27</sup> de los que se derivaría la conformación del futuro sistema y su legalidad y, en segundo lugar, se incluirían aquellos otros<sup>28</sup> que instaban a la creación del mismo y que debían considerarse a la hora de su materialización final.

La estructura elegida era sencilla, poco voluminosa y fácil de entender pues venía a ser, como vamos a ver a continuación, una traslación de las estructuras de gestión administrativa existentes<sup>29</sup>, eso sí, ajustadas a la

<sup>27</sup> Entre ellos caben mencionar la Constitución Española de 1978 (art. 116), la Ley 83/1978 de Funciones de los Órganos Superiores del Estado, la Ley Orgánica 4/81 sobre los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, y la Ley 2/85 de Protección Civil.

<sup>28</sup> En los que se reflejaba esa preocupación y necesidad identificamos la Directiva de Defensa Nacional 1/84, de 10 de julio (Acciones Generales 14 y 15), el Plan General de la Defensa, de 31 de julio de 1985 (Acciones 14/15-1, 14/15-2, 14/15-3, 14/15-4 y 14/15-5), la Directiva de Defensa Nacional 1/86, de 29 de octubre (Acción General 8), y el Plan General de la Defensa de 1986 (bajo cinco criterios orientadores).

<sup>29</sup> Creadas todas ellas al amparo del artículo 4.2 de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado.

conducción de situaciones de crisis concretas; inicialmente los conflictos armados.

En primer lugar se creó un órgano de toma de decisiones al más alto nivel, la denominada como Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC)<sup>30</sup>, en clara alusión y referencia al Consejo de Ministros, aunque con una estructura más *ad hoc* centrada en los protagonistas clásicos<sup>31</sup> en la gestión de este tipo de situaciones especiales<sup>32</sup>.

Esta CDGSC tenía su razón de ser en la posibilidad del Gobierno de delegar en distintas Comisiones funciones específicas del Consejo de Ministros<sup>33</sup>, de ahí sus similitudes.

<b>COMISIÓN DELEGADA DEL GOBIERNO PARA SITUACIONES DE CRISIS</b>
<b>Funciones iniciales (1986)</b>
Aprobar la normativa necesaria para el establecimiento de un sistema de conducción de situaciones de emergencia o crisis, tanto de carácter nacional como internacional, que puedan atentar contra la vida, seguridad o bienestar de los españoles.
Aprobar los planes y programas de infraestructura y actuación que sean precisos para garantizar la continuidad de la acción del gobierno y el funcionamiento normal de la vida ciudadana en las situaciones a que se refiere el párrafo anterior.
Dirigir y coordinar las actuaciones encaminadas a prevenir, controlar y conducir las situaciones de crisis.

Tabla 1.1.

En segundo lugar se creó una Comisión de Apoyo (CA)<sup>34</sup> a la Comisión Delegada, como instrumento de apoyo operativo a la anterior, también en claro paralelismo administrativo a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Esta, igual que la anterior, con representatividad ajustada a los organismos presentes en la primera.

<sup>30</sup> Creada por Real Decreto 2639/1986, de 30 de diciembre.

<sup>31</sup> En un primer momento, y como miembros permanentes, lo fueron el presidente del Gobierno, el vicepresidente del Gobierno, así como los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda e Interior.

<sup>32</sup> También en clara referencia a los contemplados en la Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad del Estado, es decir, el presidente del Gobierno, los vicepresidentes, los ministros de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Defensa, del Interior, de la Presidencia y Adjunto al presidente, y por el director de la Seguridad del Estado.

<sup>33</sup> De acuerdo al artículo 4.2 de la Ley 10/1983, de 16 de agosto.

<sup>34</sup> Creada por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, de 28 de enero de 1987, y redefinida por el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, de 26 de marzo de 1990.

<b>COMISIÓN DE APOYO A LA COMISIÓN DELEGADA</b>
<b>Funciones primigenias (1987)</b>
Preparar las reuniones de la CDGSC.
Cubrir las necesidades de simulación.
Asesorar y asistir directamente al presidente del Gobierno y transmitir las decisiones de éste en las situaciones en que se supere el ámbito de los Grupos de Apoyo de los distintos Ministerios sin alcanzarse el de la CDGSC.

Tabla 1.2.

Posteriormente, y tanto por similitud como por exigencias de nuestra pertenencia a la OTAN<sup>35</sup>, se creó un órgano denominado Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE)<sup>36</sup> centrado en la emisión de directrices de planeamiento para la elaboración de los diferentes Planes Civiles de Emergencia y en la coordinación de los diferentes planes de aportación de recursos en apoyo a la conducción de las situaciones de crisis<sup>37</sup>.

Finalmente se concluyó esta estructura de órganos con la creación de la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis (DISSC)<sup>38</sup> encargada de ser el órgano soporte de todo el sistema conformado<sup>39</sup>. Este organismo sería el encargado de asegurar una reacción inmediata y adecuada en situaciones de crisis así como la de garantizar, en estos casos, la continuidad de la acción del Gobierno. En definitiva, se precisaba un órgano que pudiera prever el conjunto de medidas que el presidente del Gobierno pudiera adoptar, que hiciera posible la transmisión de sus decisiones y que permitiera el seguimiento y el control de las situaciones de crisis. Para lo cual contaría con comunicaciones y redes especiales y sería el encargado de conformar y mantener los procedimientos específicos de interrelación de los anteriores organismos.

<sup>35</sup> En claro paralelismo al Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia de la OTAN (SCEPC).

<sup>36</sup> Creado por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 15 de enero de 1988.

<sup>37</sup> Este organismo es tratado más en detalle cuando se aborda el aspecto civil de la gestión de las crisis en el siguiente capítulo.

<sup>38</sup> Creada por Real Decreto 163/1987, de 6 de febrero.

<sup>39</sup> En palabras del secretario de la misma en el momento de su creación «unidad soporte del Sistema, que desde una estructura permanente, asegure el desarrollo paulatino y homogéneo del mismo, tanto en sus aspectos procedimentales como de infraestructura; actúe igualmente como órgano de detección, previsión y seguimiento y, en su caso, activador de las situaciones, y preste el necesario apoyo a los diversos órganos creados en el marco del SNCSC».

<b>DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SEGUIMIENTO PARA SITUACIONES DE CRISIS</b>
<b>Funciones primigenias (1987)</b>
Estudiar y proponer la normativa necesaria para el establecimiento y funcionamiento de un sistema de alerta <sup>40</sup> y de conducción de situaciones de emergencia o crisis nacionales o internacionales.
Realizar los estudios, planes y programas necesarios para el establecimiento y mantenimiento de la infraestructura del sistema que garantice la rápida reacción y la continuidad de la acción de gobierno en las situaciones de emergencia o crisis.
Adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección del sistema y de su funcionamiento.
Desarrollar otros cometidos que el presidente del Gobierno le encomiende en relación a los asignados a la Presidencia del Gobierno en el Plan General de la Defensa Nacional <sup>41</sup> .

Tabla 1.3.

El sistema, por ello, de diseño clásico y sencillo, parecía ser eficaz y de fácil funcionamiento. Su definición se ajustaba a que se considerase como el conjunto de órganos, infraestructuras e instrumentos a disposición del Gobierno de la Nación, para la prevención, control y conducción de las situaciones de crisis que pudieran atentar contra la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos y la estabilidad del Estado de Derecho.

### **La contemporaneidad del sistema: aplicabilidad y desajustes**

#### *La evolución de las tendencias sistémicas*

Debemos de comenzar este apartado haciendo referencia a la evolución conceptual a la hora de abordar problemas derivados de la gestión de las situaciones de crisis, y que en el último cuarto del siglo XX van a ser notorias. La aparición de varias teorías paralelas a la TGS va a influir en la aplicabilidad y el alcance de la misma y, por ende, a la sistémica en general.

<sup>40</sup> Operativo desde las 22:00 h. del 18 de mayo de 1988. Conformado como Servicio Permanente de Alertas (SEPAL) en el CNCSC desde el 1 de julio de 1991.

<sup>41</sup> Referencia inicial al del año 1986.

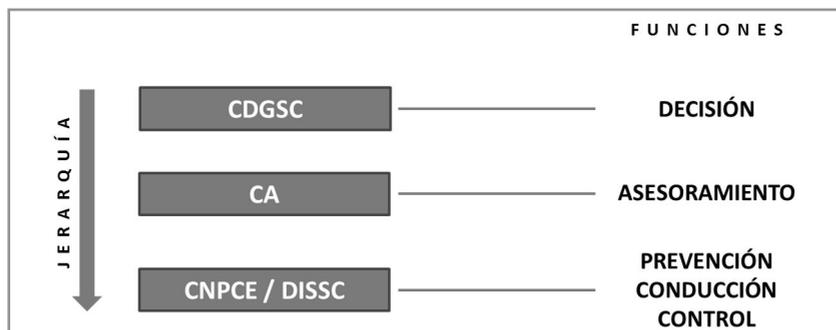


Figura 1.2 Jerarquía y funciones.

En un breve repaso, en primer lugar aparece la teoría de las catástrofes<sup>42</sup>, como rama de las matemáticas de acuerdo con bifurcaciones en sistemas dinámicos, que clasifica los fenómenos caracterizados por súbitos desplazamientos en su conducta. Posteriormente se plantea la denominada como teoría del caos<sup>43</sup>, una teoría matemática de sistemas dinámicos no lineales que describe bifurcaciones, extrañas atracciones y movimientos caóticos.

Más adelante aparece el Sistema Adaptativo Complejo (CAS)<sup>44</sup>, como una nueva ciencia de la complejidad, basada en simulaciones informáticas, que describe el surgimiento, la adaptación y la autoorganización. La cibernética<sup>45</sup>, aunque pionera y anterior, a partir de ese momento se define como el estudio interdisciplinario de la estructura de los sistemas reguladores, lo que la hace estar estrechamente vinculada a la teoría del control y a la TGS. Tanto en sus orígenes como en su evolución, en la segunda mitad del siglo XX, la cibernética es igualmente aplicable a los sistemas físicos y sociales.

<sup>42</sup> Planteada entre 1968 y 1972 por René Thom y E. C. Zeeman, y posteriormente compendiada en la obra *Paraboles et catastrophes*, Flammarion, París, 1983.

<sup>43</sup> Enunciada en 1980 por David Ruelle, Edward Lorenz, Mitchell Feigenbaum, Steve Smale y James A. Yorke, y compendiada posteriormente en la obra de Edward Ott, *Chaos in Dynamical Systems*, Cambridge University Press, Nueva York, 2002.

<sup>44</sup> Planteada en 1990 por John H. Holland, Murray Gell-Mann, Harold Morowitz, W. Brian Arthur, y otros. Es todavía un activo campo de investigación al ser un tipo especial de sistema complejo; siendo complejo en el sentido de que es diverso y conformado por múltiples elementos interconectados; y adaptativo, porque tiene la capacidad de cambiar y aprender de la experiencia.

<sup>45</sup> Ciencia, como ya hemos mencionado, nacida hacia 1942 e impulsada inicialmente por Norbert Wiener y Arturo Rosenblueth que tiene como objeto desarrollar un lenguaje y técnicas que nos permitirán abordar el problema del control y la comunicación en general. La cibernética ha desempeñado un papel decisivo en el surgimiento de la actual revolución tecnológica. Resaltar por ello a Alan Turing y a Claude Shannon.

Reseñar también la aparición de la teoría de la información<sup>46</sup> la cual está relacionada con las leyes matemáticas que rigen la transmisión y el procesamiento de la información, ocupándose de la medición de la información y de la representación de la misma así como también de la capacidad de los sistemas de comunicación para transmitir y procesar información. Igualmente influye en esos momentos la teoría de juegos<sup>47</sup> como una rama de la economía que estudia las decisiones en las que, para que un individuo tenga éxito debe tener en cuenta las decisiones tomadas por el resto de los agentes que intervienen en la situación.

Por último, resaltar la teoría del control<sup>48</sup> consistente en un campo interdisciplinario de la ingeniería y de las matemáticas, que trata con el comportamiento de los sistemas dinámicos.

En resumen, aunque conceptualmente la TGS surgió en el campo de la ciencia biológica, pronto se vio su capacidad de inspirar desarrollos en disciplinas distintas y se apreció su influencia en la aparición de otras nuevas. Así, y principalmente a partir de 1980 y de forma más intensa desde 1995, se ha ido constituyendo el amplio campo de la *sistémica* o de las *ciencias de los sistemas*, con especialidades (teorías) como las antes mencionadas. Por lo cual no es difícil de entender la actual influencia clave de la TGS en las ciencias sociales<sup>49</sup>.

### *De la particularidad a la multisectorialidad en la gestión administrativa*

Como ya hemos mencionado, la propia realidad de las situaciones de crisis y su lenta pero constante evolución han hecho que la realidad administrativa se haya ajustado progresivamente en estos últimos años al entorno actual de las crisis, más global, interdependiente, multisectorial y multidimensional, pero sin que ello haya cambiado *per se* el diseño inicial del SNCSC.

<sup>46</sup> La Teoría de la Información, también conocida como teoría matemática de la comunicación (*Mathematical Theory of Communication*) o teoría matemática de la información, es una propuesta teórica presentada por Claude E. Shannon y Warren Weaver.

<sup>47</sup> Aunque hubo trabajos anteriores, la Teoría de Juegos empieza con un estudio de Antoine Augustin Cournot sobre economía de mercado. Más tarde se podría decir que el fundador de la Teoría de Juegos, formalmente hablando, fue el matemático John von Neuman.

<sup>48</sup> Cabe resaltar en la misma los estudios de Reckless (1961), Hirschi (1969) y de Braithwaite (1989).

<sup>49</sup> Destacando la intensa influencia del sociólogo alemán Niklas Luhmann, que ha conseguido introducir sólidamente el pensamiento sistémico en esta área, y que inicialmente compendia su pensamiento en la obra *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt Main, 1984.

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en la evolución del órgano más relevante del sistema, el de la toma de decisiones al más alto nivel, la CDGSC que se ha ido ajustando<sup>50</sup>, en composición y funciones, a este tránsito.

<b>COMISIÓN DELEGADA DEL GOBIERNO PARA SITUACIONES DE CRISIS</b>
<b>Asunción de funciones (2004)</b>
Las de la disuelta Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad del Estado <sup>51</sup> .

Tabla 1.4.

Lo mismo ha ocurrido con otros órganos de segundo y tercer nivel, aunque no de forma sustancial, como han sido la Comisión de Apoyo y el DISSC.

<b>COMISIÓN DE APOYO A LA COMISIÓN DELEGADA</b>
<b>Funciones redefinidas (1990)</b>
Actuar como Órgano de planificación, estudio, coordinación de trabajos y asesoramiento a la Comisión Delegada, sin perjuicio de otras funciones que circunstancialmente se le puedan encomendar.
La tarea de estudio, coordinación y planificación, de los trabajos realizados con el desarrollo organizativo y funcional del Sistema de Conducción de Crisis.
Para completar la tarea anterior, que se reúna, al menos, con una periodicidad trimestral.
Con periodicidad semestral, elevar a la Comisión Delegada, por vía de su secretario, un informe sobre el estado de desarrollo del Sistema de Conducción de Crisis.

Tabla 1.5.

<sup>50</sup> Por Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio; Real Decreto 1161/1995, de 7 de julio; Real Decreto 929/2000, de 26 de mayo; Real Decreto 462/2003, de 25 de abril; Real Decreto 1194/2004, de 14 de mayo; Real Decreto 680/2008, de 30 de abril; Real Decreto 639/2009, de 17 de abril; Real Decreto 763/2010, de 11 de junio; Real Decreto 1025/21011, de 15 de julio; y Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre.

<sup>51</sup> Creada por Real Decreto 3234/1981, de 29 de diciembre.

<b>DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y SEGUIMIENTO PARA SITUACIONES DE CRISIS</b>
<b>Funciones complementarias (2000)</b>
Prestar apoyo a los órganos del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis.
Mantener el adecuado funcionamiento del Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis <sup>52</sup> y las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno, así como proteger sus instalaciones <sup>53</sup> y documentación <sup>54</sup> .
Realizar el seguimiento de las situaciones de crisis o emergencia nacionales e internacionales, en coordinación con los órganos y autoridades directamente competentes, y servir como órgano de apoyo para las actuaciones de la Presidencia del Gobierno o de la Comisión Delegada para Situaciones de Crisis.
Estudiar y proponer, en su caso, la normativa necesaria para el funcionamiento y actuación del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, así como programar y coordinar los ejercicios de conducción de crisis.
<b>Función redefinida (2011)</b>
Mantener y asegurar el adecuado funcionamiento del Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis y las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno, así como proteger su documentación.

Tabla 1.6.

### *De la conducción a la gestión*

Cuando abordamos la propia evolución sistémica en estas últimas décadas es preciso resaltar el salto cualitativo que supuso el considerar los sistemas iniciales como de conducción y su transformación en sistemas propiamente de gestión.

La idea de la conducción viene de su influencia del ámbito militar, donde el planeamiento y la ejecución están nítidamente separados, contando con estructuras muy diferenciadas para su materialización; por ello, el ejercicio del Mando se centra en la conducción prioritariamente, donde se deben de asegurar las funciones de mando, control y comunicación del jefe en cuanto a la toma y aplicación de sus decisiones. Este esquema

<sup>52</sup> Plena operatividad desde el 1 de julio de 1991.

<sup>53</sup> A través de una Unidad de Protección operativa desde el 1 de marzo de 1988 y con funciones sobre el CNCSC desde el 1 de julio de 1991.

<sup>54</sup> Funciones recogidas por el Subregistro Principal OTAN que se crea en mayo de 1987 y que tuvo una ampliación posterior al ámbito de la UE, con autorización de la Oficina Nacional de Seguridad del Centro Nacional de Inteligencia, el 15 de diciembre de 2003.

es correcto ante situaciones previsibles, o que el planeamiento las ha hecho así.

A partir de los años noventa del pasado siglo la certidumbre sobre las situaciones de crisis desaparece y la polemología empieza a distanciarse de este campo tan concreto. La diversidad y el carácter inopinado de estas últimas hace que se precise de un análisis de vulnerabilidades y riesgos mucho más específico y completo que aborde, no solo la situación en cuestión sino también sus causas y sus efectos. El propio manejo de la crisis hace que se estructure el mismo en fases bien diferenciadas, aunque conectadas, como son las de prevención, alerta, valoración, elección, preparación, ejecución y retorno. La toma de decisiones, a su vez y como fase del anterior proceso, cuenta con sus propias subfases<sup>55</sup>.

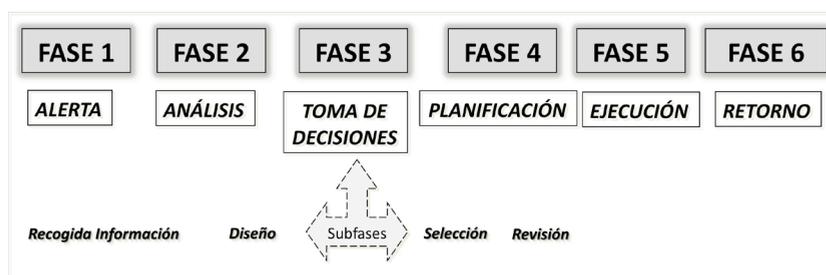


Figura 1.3. Fases de la conducción de la gestión

### *La disociación conceptual entre crisis y emergencia*

En estos últimos años el alcance de las situaciones de crisis ha precisado de una clara delimitación de su aplicación conceptual con el de emergencia, más cuando la aplicabilidad de ambos sobre los sistemas sociales se ha extendido.

La emergencia es, en definitiva, el suceso eventual o la acción que altera el orden vital y social normal, afectando a las personas y a sus cosas. Es súbita su aparición y, a veces, no previsible, en contraposición con las crisis, que son más genéricas y dilatadas en cuanto a los ámbitos que abarcan y al tiempo en que se desarrollan.

<sup>55</sup> BARBA-ROMERO, S. y POMEROL, J.C., *Decisiones multicriterio: Fundamentos teóricos y utilización práctica*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, 1997, y CÓRDOBA BUENO, M., *Metodología para la toma de decisiones*, Delta Publicaciones, Madrid, 2004.

Las emergencias, en el ámbito de la gestión, están más directamente relacionadas con las consecuencias sobre la población civil, mientras que las crisis afectan tanto a personas, animales como a cosas, a su entorno, y siempre de una manera más integral.

La emergencia, por tanto, tiene un ámbito más puntual que la crisis que le es de carácter más global y sistémico.

### *Las carencias del Sistema*

Está meridianamente claro, por lo visto hasta ahora, que más allá del aspecto conceptual, la estructura inicialmente diseñada no respondía a la evolución y exigencias del panorama tanto internacional como nacional, y cuyas principales carencias son las siguientes:

- No existe una ley que compile o sintetice este Sistema, como ocurre con otros de segundo nivel.
- Hay un escaso desarrollo legal y normativo del ámbito de las situaciones de crisis, más allá del elaborado en su momento para los estados de alarma, excepción y sitio.
- Se percibe, a veces de forma intencionada, una clara falta de uso de manera reglamentaria de los organismos, procedimientos y estructuras del Sistema.
- Es conveniente actualizar el marco conceptual, al más alto nivel, sobre este campo en la correspondiente Estrategia de Seguridad Nacional, además de sus desarrollos específicos en las denominadas como estrategias de segundo nivel.
- La clasificación de seguridad (tanto de SECRETO como de CONFIDENCIAL) debe ser reevaluada y reducida al máximo en la clasificación documental para facilitar la interacción y el funcionamiento sistémico.
- Existe una falta de conocimiento del Sistema entre sus potenciales usuarios y, por lo tanto, de una debida vinculación.
- Es preciso potenciar la cultura de crisis entre los organismos involucrados a través de la creación y debida operatividad de los Centros Colectores, de los Centros de Crisis y hasta de los Puntos de Contacto (POC,s.).
- Se debe potenciar y agilizar el flujo informativo y ampliar su ámbito de distribución actual.
- La política informativa debe ser conformada y utilizada para promover la debida accesibilidad a estos temas.
- Hay que velar por la debida correspondencia internacional entre sistemas.

- Se debe potenciar, igualmente, la coordinación internacional al ser las crisis más globales.
- La coordinación interministerial es clave y por ello será el resultado de las anteriores actuaciones.
- De lo anterior se debe deducir una mayor eficacia en la coordinación entre administraciones públicas.
- Se debe aclarar y precisar el ámbito competencial entre las anteriores.
- Es preciso dejar clara las diferencias entre la cooperación y la colaboración para definir las competencias respectivas.
- Por último, sería conveniente definir de forma clara, concisa y concreta qué se entiende por «competencia de interés nacional».

### *La infrautilización del Sistema*

El actual estancamiento del Sistema, tanto en uso como en desarrollo, es achacable a varios aspectos interrelacionados o dependientes entre sí, y que podríamos enumerar de la siguiente forma:

- **El secretismo:** La clasificación de todas las reuniones (SECRETO), en similitud con las deliberaciones del Consejo de Ministros, y la obligatoriedad de levantar acta de todas ellas ha forzado a los Gobiernos, de forma sucesiva, a buscar otros formatos de reunión más flexibles y más cómodos para abordar problemas relacionados con las situaciones de crisis. Ese secretismo ha dificultado la necesaria publicidad sobre todo para, a través de su gestión, justificar su existencia.
- **La responsabilidad:** La clara identificación en las estructuras sistémicas de los diferentes grados de responsabilidad ha ejercido en contra de su utilización y agrado por parte de los políticos, en parte por prejuizar y controlar actuaciones de gestión interpretables más allá del ámbito administrativo y hasta jurídico.
- **La percepción social:** Sabemos de la percepción negativa<sup>56</sup> que el concepto del término crisis tiene en nuestro entorno social; activar un mecanismo para estas situaciones es constatar ante la opinión pública que verdaderamente existe un problema, del riesgo que ello conlleva y de la alarma social que se pudiera generar.

<sup>56</sup> Sinónimos como dificultad, peligro, riesgo, trance, brete, aprieto, ruina, crac, depresión, recesión, mutación, vicisitud, compromiso, apuro, cambio y desequilibrio, frente a un solo antónimo: expansión. *Diccionario de Sinónimos y Antónimos*, Espasa, Segunda Edición, 2006, p. 366.

- **La suplantación de funciones:** Algunos órganos existentes, como la Comisión de Apoyo, han sido suplantados por los de nivel técnico inferior en sus responsabilidades, como es el caso del apoyo en la toma de decisiones del propio Secretariado del Gobierno<sup>57</sup> (perteneciente a la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia) y en el de control por el propio DISSC<sup>58</sup>.
- **El innecesario tránsito de estructuras de normalidad a crisis:** La mayoría de los Gobiernos, aun constatándose situaciones de crisis bien identificables, prefieren conducir la gestión de las mismas a través de las estructuras de gestión administrativas establecidas para tiempos de normalidad por varias razones, entre ellas: la falta de adaptación a las nuevas estructuras y procedimientos<sup>59</sup>, la difícil gestión de las mismas, la falta de entrenamiento y entendimiento, y la complejidad de la propia sistémica.
- **La rigidez de los formatos:** Esta es otra de las razones de la infrutilización del Sistema, pues obliga a un perfil de representación tasado de cierto nivel, sin flexibilidad alguna ni posibilidad de representatividad de escalones administrativos inferiores ni de expertos. Ello ha degenerado en una falta de nivel de representatividad en las reuniones y de importancia de los asuntos en ellas tratados.

En definitiva, el mal uso o desuso del Sistema nos ha conducido a la situación actual en la que nos vemos abocados, si no forzados, a una reestructuración en profundidad del mismo.

---

<sup>57</sup> El Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, establece en el artículo 7: "Corresponde a la Secretaría General Técnica (del Secretariado del Gobierno), con rango de Dirección General, el ejercicio de las funciones que le atribuye la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 17 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, y, en particular, el desempeño de las siguientes funciones: b) El estudio e informe de los asuntos sobre los que hayan de deliberar el Consejo de Ministros, la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y las Comisiones Delegadas del Gobierno.

<sup>58</sup> Según el Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, en su artículo 4, punto 1, apartados b) y c), donde se refleja el mismo a través del estudio y la propuesta de cambios de normativa, de la función de apoyo al SNCSC y a las actuaciones del presidente del Gobierno y de la CDGSC.

<sup>59</sup> Los ejercicios de gestión de crisis, tanto nacionales como internacionales, que se organizan periódicamente dentro del SNCSC son un fiel reflejo de esa problemática, pero también de ese claro desinterés de los responsables políticos en los niveles superiores de la Administración General del Estado.

## *Las otras formas de gestión: suplencias administrativas*

Es un hecho que, aun ante la infrautilización del Sistema, la gestión de las situaciones de crisis no ha dejado de materializarse, pero eso sí, a través de unos procedimientos, que aunque derivados de la propia gestión administrativa, no se ajustaban fehacientemente a los esquemas y procedimientos contemplados en el primigenio SNCSC.

El siguiente cuadro refleja esas suplencias administrativas, externas a la sistémica diseñada y en vigor, bajo los tres modelos de gestión que, de acuerdo a los ámbitos involucrados, han supuesto la implicación de uno o varios organismos y las funciones que de ellos se han requerido.



Figura 1.4. Suplencias administrativas de los tres modelos de gestión

Más allá de la anterior realidad, el SNCSC ha generado, en sentido ascendente y derivado de sus necesidades de funcionamiento y gestión, y no de manera formalmente explícita, una serie de organismos que han facilitado, de alguna manera, su actualidad y supervivencia hasta nuestros días, y de los cuales resaltamos los siguientes:

- Los grupos ministeriales e interministeriales de apoyo (denominación que ha terminado acuñándose como «Células de Crisis» o «Células Interministeriales de Crisis»), que son órganos con funciones de seguimiento y coordinación, así como de planeamiento y propuesta de opciones y medidas de respuesta para la conducción de situaciones de crisis o emergencia, sectoriales e intersectoriales. Las mismas adoptan una composición *ad hoc* en función de la naturaleza y características de tales situaciones.
- Los grupos de apoyo ministerial (denominación que ha terminado acuñándose como «Células de Crisis Ministeriales»), integradas por altos cargos de cada Departamento. Se constituyen como un órgano

de planeamiento y apoyo al ministro correspondiente para la gestión de las situaciones de crisis. En este caso, los directores de gabinete de los ministros actúan como «Coordinadores Ministeriales de Crisis»<sup>60</sup>.

- Las Células de Integración, centradas en aspectos concretos (como los de inteligencia), que apoyan en la gestión y análisis de cada situación de crisis, sobre todo a los inicialmente nombrados.

## Hacia una nueva modelización

### *El nuevo concepto de crisis y de su gestión*

La preponderancia de la opinión pública en cuanto a la percepción de la eficacia en la gestión de una situación de crisis ha marcado, de alguna manera, la aceptación de una nueva definición sobre la misma, una definición que empieza a ser muy aceptada en el ámbito académico antes que en el gubernamental, posiblemente por el actual peso específico que los medios de comunicación social tienen en las sociedades actuales -principalmente a través de la psicología social-, y que finalmente la definiría como la de «una amenaza grave a las estructuras básicas o a los valores y normas fundamentales de un *sistema social* que, bajo presión de tiempo y en circunstancias de grave incertidumbre, exige que se tomen decisiones críticas».

Lo que prima en la misma es el reconocimiento -además de los aspectos de falta de tiempo, grave incertidumbre y presión de tiempo-, de que si no afecta a un sistema social no interesa tanto y, por tanto, no es considerada para la colectividad y, por ende para los gobiernos, como una situación de crisis.

La tipología actual de las crisis, derivada de la tendencia antes expuesta, se ajusta al siguiente esquema, donde la no resolución en tiempo del evento determina el tipo de crisis con el que nos vamos a enfrentar en unos parámetros de severidad del mismo y de tiempo disponible de gestión.

---

<sup>60</sup> Es necesario recordar que por extensión, el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, secretario de la CDGSC, es la autoridad delegada para la gestión de las situaciones de crisis.

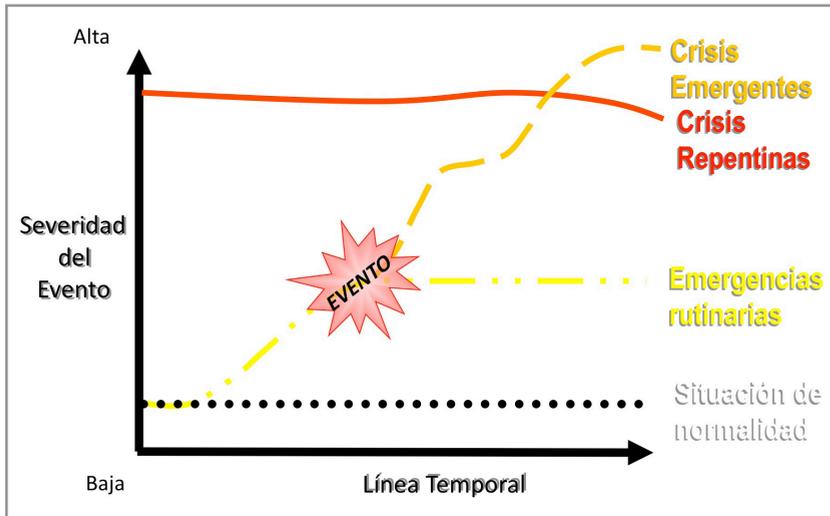


Figura 1.5. Tipología actual de las crisis

### *La necesidad de una actualización del Sistema de Gestión<sup>61</sup> de Crisis Nacional*

Existen, en estos momentos, muchas e importantes razones para cambiar el nuevo modelo y adecuarlo a nuestro actual entorno, sobresaliendo las siguientes:

- Complejidad del mundo actual.
- Crisis cambiantes y difíciles de determinar.
- Situaciones de difícil diagnóstico: necesidad de evaluar los riesgos derivados.
- Nuevos riesgos y amenazas: tanto emergentes como reemergentes.
- Incremento de la tensión y escaso tiempo de respuesta.
- Necesidad de planificación integral.
- Equilibrio entre la gestión técnica y de la comunicación.
- Definición de medidas extraordinarias y métodos no habituales.
- Necesidad de evitar indecisiones.

<sup>61</sup> La actual definición de Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis (SNGSC) fue formalmente recogida en el Real Decreto 1119/2012, de 23 de julio aunque -de manera implícita- ya era utilizada esta denominación desde cuatro años antes. N. del A.

- Priorización en el apoyo a la toma de decisiones.
- Interés por ayudar a determinar responsabilidades.
- Imposibilidad real y constatada de afrontar esta situación con los mecanismos habituales de la Administración.
- Constituir un indicador muy relevante de responsabilidad y modernidad de los Estados.
- Finalmente, ser una garantía para la vida, seguridad y bienestar de los españoles.
- Y estas razones son las que tenemos que valorar adecuadamente para poder establecer unas pautas que nos faciliten una posible reforma del mismo.

### *Posibles pautas para la reforma del Sistema*

Es preciso, antes de diseñar en sí mismo un nuevo sistema, identificar adecuadamente el modelo conceptual que queremos implantar.

El día a día nos ha demostrado que se precisa, para ello, de una estructuración práctica, donde la reforma, a falta de actividad (entendamos pasividad) en el escalón superior, sea generada de abajo a arriba en cuanto a su conformación, sobre todo por ser este el flujo real impuesto por las necesidades de gestión en las actuales situaciones de crisis.

Lo anterior obliga a un estudio pormenorizado del entorno, tanto nacional como internacional, que nos defina, a través de un verdadero análisis de riesgos y vulnerabilidades, las necesidades a contemplar además de los compromisos internacionales y de su correspondiente compatibilidad e interoperabilidad.

Todo lo anterior precisa ser complementado igualmente por una identificación y racionalización adecuada de las capacidades, tanto humanas como materiales, y de su conveniente escalonamiento para una eficaz gestión. En el ámbito de las capacidades y su gestión también es necesario redefinir conceptos tan útiles como los de «defensa civil» y «cooperación civil», entre otros, y ajustarlos al nuevo diseño. Ello facilitaría la necesaria unidad de doctrina, a día de hoy inexistente, a la hora de conseguir una gestión más eficaz.

Por último, es preciso tener en cuenta que la sistémica diseñada debe de ser mucho más horizontal que la actual, para facilitar tanto la interacción como la integración de órganos y procedimientos, siendo a la vez compatible con las estructuras administrativas actuales, con lo que se facilitaría el tránsito de una situación de normalidad hacia una de crisis.

### *Hacia un sistema de sistemas o una simple integración*

Hasta la publicación de la *Estrategia Española de Seguridad* de 2011, el SNCSC era considerado el sistema de sistemas por excelencia, pues además de lo contemplado hasta ahora era percibido como la herramienta de más nivel (estratégico) que englobaba a su vez a los sistemas más sensibles relacionados con las situaciones más especiales y extraordinarias que se pudieran presentar como desafío al Estado.

La inclusión de las funciones de la extinta Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad del Estado en la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis reforzaba la anterior percepción dotando a este órgano de una simbología especial y un alcance ejecutivo ilimitado, muy ligado a los ya mencionados estados de alarma, excepción y sitio. En definitiva, este sistema se constituía, de acuerdo a la sistémica aplicada, en un sistema director o de mando y control sobre el resto de sistemas, ya denominados de segundo nivel.

Pero la estrategia española de seguridad identifica una serie de nuevos órganos<sup>62</sup>, centrados sobre todo en la toma de decisiones y en la consulta política que *per se* constituyen un sistema propio, aunque muy elemental. Ello podría dar pie a confundir ambas o que este nuevo sistema, que bien pudiéramos llamar de seguridad nacional, pudiera englobar o sustituir al anterior.

El mencionado Sistema de Seguridad Nacional, por su diseño inicial, sencillo y funcional, estaría basado principalmente, o debería de estarlo, en la definición de directrices a medio y largo plazo y en la propia consulta de nivel político para apoyar la toma de decisiones en el ámbito más amplio que el de la gestión de situaciones de crisis, que es el de la seguridad nacional. Con lo anterior queremos recalcar que no se deben de confundir, por similares que parezcan, ambos sistemas, pues su alcance, estructuración y funciones son bien diferentes; el de seguridad nacional basado en un ámbito amplio, integral y de planeamiento largo, mientras que el de gestión de crisis está basado en un ámbito más concreto, de coordinación y de planeamiento corto.

El primero, en sí mismo, es más consultivo que el segundo que es del todo ejecutivo, primando en este segundo más la función de coordinación que la de colaboración, más propio del primero. Ello no quita que se mantengan, aunque no al mismo nivel, sí en similar contexto estratégico-político y hasta dependiendo de un mismo órgano interministerial como podría

<sup>62</sup> El Consejo Español de Seguridad, Comisiones Interministeriales, Foro Social y la Unidad de Apoyo al Consejo Español de Seguridad. *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, Gobierno de España, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2011, pp. 83-84.

ser la Presidencia del Gobierno o la Vicepresidencia del Gobierno; en este último caso bien podría ser para el de menor nivel.

En definitiva, una separación de sistemas parece ser lo más conveniente, sin olvidar que son complementarios, sobre todo el de gestión de crisis del de seguridad nacional, siendo este último el de más alto nivel.

### Bibliografía

*Diccionario etimológico indoeuropeo de la lengua española*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p.16.

ALDECOA LUZARRAGA, F., «Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. IV, núm. 1, Madrid, 1983, pp. 39-70.

BRAILLARD, Philippe. *Theorie des systemes et relations internationales*, París, 1977.

BARBA-ROMERO, S. y POMEROL, J. C., *Decisiones multicriterio: Fundamentos teóricos y utilización práctica*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, 1997, y CÓRDOBA BUENO, M., *Metodología para la toma de decisiones*, Delta Publicaciones, Madrid, 2004.

|

¿A qué se debe el incremento de magnitud de todas estas crisis? En primer lugar, y excluyendo las de naturaleza bélica, habría que considerar el elevado impacto de algunos eventos geológicos y meteorológicos extremos que se han producido en los últimos años. Sin embargo, el crecimiento de las catástrofes también está asociado a las tendencias demográficas y a la concentración humana en zonas de alta peligrosidad<sup>2</sup>. Por otra parte, en todo el mundo se empieza a reconocer que las condiciones meteorológicas derivadas del cambio climático pueden provocar en el futuro situaciones de extrema tensión. Es previsible que se produzca una escasez de recursos básicos y aparezcan circunstancias que podrían poner en peligro la estabilidad de muchas naciones. En un estudio reciente de la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos se destaca la posibilidad de que en la próxima década las sequías, olas de calor, tormentas y otros eventos climáticos pueden ser de sorprendente intensidad o duración, con el consiguiente impacto en las sociedades y estructuras socioeconómicas<sup>3</sup>.

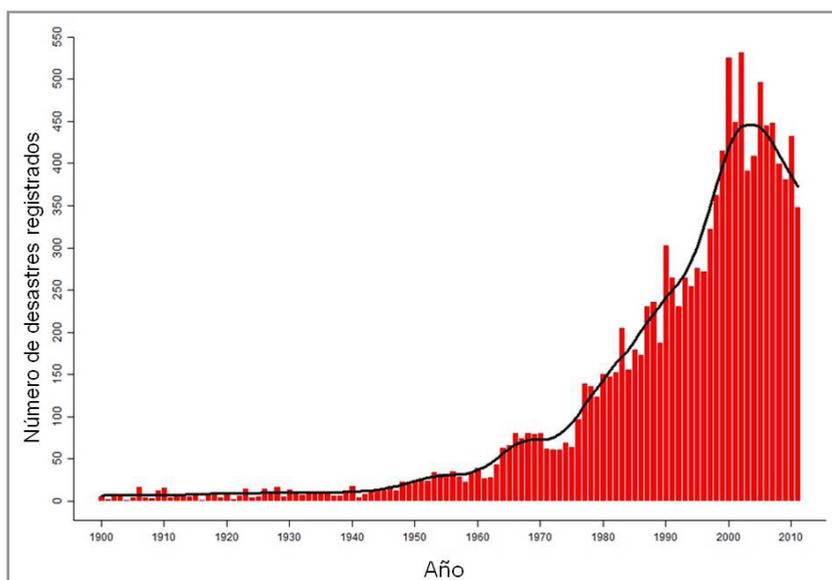


Figura 2.1. Evolución del número de desastres registrados entre 1900-2011.  
Fuente: Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres<sup>4</sup>

<sup>2</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, J. L. (2009). *Mapas de Riesgos Naturales en la Ordenación Territorial y Urbanística*, pp. 13-24. Ilustre Colegio Oficial de Geólogos. Madrid

<sup>3</sup> STEINBRUNER, J., STERN, P., and HUSBANDS, J., Editors (2012). *Climate and Social Stress: Implications for Security Analysis*. The National Academies Press.

<sup>4</sup> EM-DAT: The OFDA/CRED. *International Disaster Database*. [www.emdat.be](http://www.emdat.be). Université catholique de Louvain Brussels.

Tampoco resulta esperanzadora la evolución de los conflictos bélicos violentos. Aunque los conflictos interestatales están decreciendo en las últimas décadas, los conflictos internos tienden a incrementarse. La tendencia general de evolución del número total de conflictos indica un aumento progresivo desde la década de los años cincuenta del siglo pasado<sup>5</sup>. Dicha tendencia se detuvo a partir de los años noventa, pero no se descarta la posibilidad de que en el futuro aumente el riesgo de conflictos. Algunos analistas prevén que los conflictos interestatales podrían crecer a consecuencia del nuevo gran juego de Asia<sup>6</sup>.

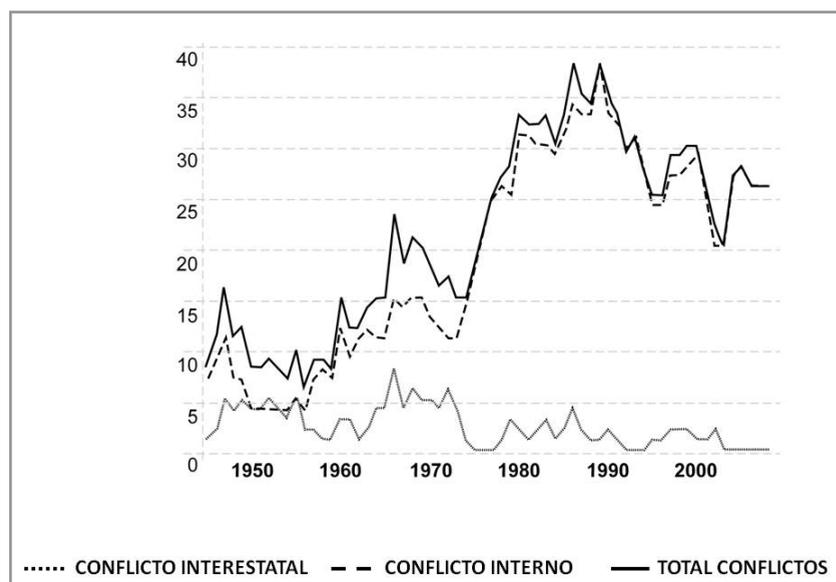


Figura 2.2. Evolución del número de conflictos violentos entre 1946-2009. Adaptado de Hewitt<sup>7</sup>

Para hacer frente a esta diversidad de situaciones de naturaleza civil, militar o ambas, la gestión de crisis se configura como una herramienta de gran valor. Dicha actividad se ha desarrollado en base a los principios de la teoría general de sistemas, tal como se describe en el capítulo 1 de este documento. Aunque inicialmente la gestión de crisis estaba vinculada a la seguridad y defensa, actualmente también es practicada en el mundo empresarial, organizaciones gubernamentales y agencias de gestión de emergencias.

<sup>5</sup> HEWITT, J., WILKENFELD, J., GURR, T. R., (2012). *Peace and Conflict 2012*. Center for International Development and Conflict Management. University of Maryland.

<sup>6</sup> *National Intelligence Council (2012). Global Trends 2030: Alternative Worlds.*

<sup>7</sup> *Ibíd.* 4, pp. 8.

La gestión de crisis tiene un alcance más amplio que la gestión de emergencias. Su ámbito se extiende a situaciones que van más allá de la seguridad pública. Incluye la anticipación, el control y la conducción de cualquier situación que pueda alterar gravemente las condiciones de normalidad de un sistema social, sea cual fuere la causa que la provoque.

Una diferencia básica entre crisis y emergencias estriba en que estas deterioran la normalidad, pero para hacer frente a las mismas se puede disponer de actuaciones planificadas para cada escenario previsible. Sin embargo, las crisis pueden surgir a partir de riesgos difusos y multidimensionales para los cuales no siempre existe el conocimiento suficiente que asegure una respuesta basada en la planificación de contingencias.

Un concepto interesante a tener en cuenta es el de «emergencia civil». No está muy arraigado en la literatura especializada pero es una noción útil para destacar los aspectos civiles de la gestión de crisis. Mediante este término no pretendemos diferenciar las emergencias *civiles* de las *militares*, ya que en toda emergencia pueden coexistir aspectos civiles, militares o ambos tipos. Lo que tratamos es de subrayar la importancia creciente de las capacidades civiles en emergencias vinculadas a grandes accidentes, desastres naturales, pandemias, terrorismo u otros episodios graves.

Podemos definir el concepto de emergencia civil en base a los siguientes presupuestos:

- Suceso o situación que amenace con dañar seriamente el bienestar humano, entendiendo como tal la pérdida de vida y salud de las personas, el daño a las propiedades, la interrupción de suministros esenciales o de los sistemas de comunicación, transporte y servicios sanitarios.
- Suceso o situación que amenace con dañar seriamente al medio ambiente, definiendo este tipo de daño como contaminación química, biológica, radiológica o nuclear del espacio aéreo, terrestre o hídrico, o destrucción de la vida animal o vegetal.
- Actos de terrorismo que amenacen seriamente la seguridad de la nación.

Otro concepto clave es el de desastre, que la Estrategia para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas define como una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectadas para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos<sup>8</sup>. Cuando el alcance territorial del suceso es de

<sup>8</sup> UNISDR - United Nations International Strategy for Disaster Reduction. (2009) *UNISDR terminology on disaster risk*. Geneve.

grandes proporciones y la capacidad de respuesta resulta claramente sobrepasada se habla de catástrofe.

La distinción entre desastres y catástrofes es importante ya que ambos tipos de acontecimientos requieren diferentes clases de planeamiento y de gestión. Para Quarantelli, el impacto del huracán Katrina en Nueva Orleans, con un 80% de la ciudad inundada y la carencia generalizada de recursos para atender a los damnificados, representa un ejemplo claro de situación catastrófica<sup>9</sup>. Además, las catástrofes pueden tener un alcance regional, con multitud de servicios públicos esenciales interrumpidos.

En el ámbito de los sistemas de gestión de crisis uno de los conceptos actuales más extendidos es la resiliencia, término procedente del latín *resilio* que significa *volver atrás, rebotar, resurgir*. Proviene de la física y de la ciencia de los materiales y se refiere a la capacidad de los metales de absorber y almacenar energía de deformación. En el campo de la seguridad y gestión de crisis la resiliencia se define como la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a peligros para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos del peligro de manera oportuna y eficiente, incluyendo la preservación y restauración de las estructuras básicas esenciales y de sus funciones<sup>10</sup>.

### Organización de los aspectos civiles en los sistemas comparados de gestión de crisis

#### *Planeamiento Civil de Emergencia en OTAN*

El Planeamiento Civil de Emergencia es un concepto relacionado con la disponibilidad de capacidades y de expertos en las siguientes áreas de actuación:

- Apoyo civil a operaciones de la Alianza bajo artículo 5º (cláusula de defensa colectiva del Tratado de Washington).
- Apoyo a operaciones de respuesta en crisis en las que no entre en juego el artículo 5º.
- Apoyo a las autoridades nacionales en emergencias civiles.
- Apoyo a las autoridades nacionales en la protección de la población contra los efectos de bombas de destrucción masiva.
- Cooperación con los Estados asociados.

<sup>9</sup> QUARANTELLI, E. L. (2005). *Catastrophes are Different from Disaster: Some implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina*. In *Understanding Katrina: Perspectives from the Social Sciences*. Social Science Research Council.

<sup>10</sup> Ibit 8.

Para el desarrollo de estas funciones la OTAN cuenta con el Comité de Planeamiento Civil de Emergencia (CEPC)<sup>11</sup>. Eleva sus informes al Consejo del Atlántico Norte, principal órgano de la OTAN en el proceso de toma de decisiones. El comité dispone de grupos especializados en temas de protección civil, transportes; recursos industriales, telecomunicaciones; salud pública, alimentación y agricultura. La función principal de estos grupos es establecer procedimientos de actuación ante situaciones de crisis. Representantes de los gobiernos nacionales y de los órganos militares de la Alianza, así como expertos de los diferentes sectores forman parte de la composición de los grupos.

Las medidas de planeamiento civil de emergencia se articulan a través del denominado Sistema de Respuesta a Crisis de la OTAN, un instrumento de carácter integrador que reúne el conjunto de medidas políticas, militares y civiles que la OTAN puede aplicar en una crisis.

Además, en la sede de la OTAN existe un Centro Euroatlántico para la Coordinación de la Respuesta ante Desastres (EADRCC), que actúa como punto focal para coordinar las actuaciones de la OTAN y de los países asociados en caso de requerirse asistencia. En los últimos años el EADRCC ha colaborado en numerosas catástrofes naturales. En 2005 jugó un papel esencial en coordinar la asistencia humanitaria de la OTAN a los Estados Unidos después del huracán Katrina.

### *Gestión de crisis en la Unión Europea*

La principal herramienta de gestión de catástrofes en la Unión Europea (UE) es el Mecanismo Comunitario de Protección Civil, establecido y gestionado por la Comisión Europea. Se trata de un instrumento multidimensional que cubre las necesidades de prevención, preparación y respuesta ante catástrofes. Su misión primordial es facilitar y apoyar la movilización y la coordinación del sistema de protección civil europeo en caso de grandes emergencias. Este mecanismo cuenta con un centro de vigilancia e información (MIC), con disponibilidad permanente y capacidad para desplegar expertos y recursos al área de intervención.

Las operaciones de auxilio de la UE corren a cargo del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO)<sup>12</sup>. Sus actividades reflejan la proliferación de crisis graves en todo el mundo y la disposición de la UE de llevar la iniciativa de la ayuda humanitaria a las víctimas, tanto dentro

<sup>11</sup> *NATO's Role in Civil Emergency Planning*. NATO Public Diplomacy Division, September 2006.

<sup>12</sup> La ayuda humanitaria en la Unión Europea está regulada en el documento del Consejo (CE) n° 1257/96. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/humanitarian\\_aid/r10001\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10001_en.htm).

como fuera de sus fronteras. Desde su creación en 1992, ECHO ha operado en más de 130 países.

En el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa, la UE también se ha dotado de un sistema institucional, doctrinal y procedimental que facilita la participación en operaciones de gestión de crisis. Uno de los principales logros del sistema ha sido el diseño de una combinación de instrumentos de carácter civil y militar, que permite abordar las crisis de forma global. El recurso a los medios militares sigue siendo imprescindible en muchas ocasiones pero resulta necesario que tales medios se complementen con capacidades civiles, para hacer frente de forma global a las crisis.

La Estrategia Europea de Seguridad respaldó la necesidad de extender las denominadas misiones *Petersberg* (misiones humanitarias y de mantenimiento de la paz) en un marco más amplio de gestión de crisis<sup>13</sup>. Por su parte, el Tratado de Lisboa extendió aún más las antiguas misiones y estableció que la UE podría recurrir a medios civiles y militares en misiones que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas<sup>14</sup>. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

Para ello, la gestión de crisis necesita de diferentes áreas de contribución civil: policial, estado de derecho, administración civil, reforma del sector de seguridad, asistencia fronteriza, protección civil y evaluación. Para implementar estas ideas la UE ha desarrollado el concepto de Equipos de Respuesta Civil (CRT), diseñados para llevar a cabo una rápida evaluación, el establecimiento de la rápida presencia en el terreno y el apoyo de las operaciones de gestión de crisis. Los CRT son equipos de tamaño y composición flexible, integrados por expertos de los Estados miembros.

Las decisiones relativas a las misiones de gestión de crisis se adoptan por el Consejo. En ellas se define el objetivo y el alcance de estas misio-

<sup>13</sup> *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. Brussels, 12 December 2003.

<sup>14</sup> El Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, establece que las misiones contempladas en el artículo 1 del artículo 28 A, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.

nes y las normas generales de su ejecución. El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad (COPS), se hace cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones. El COPS cuenta con un Comité para los Aspectos Civiles de Gestión de Crisis (CIVCOM), principal órgano de coordinación y asesoramiento en estas materias.

### *Estados Unidos*

En la arquitectura de seguridad de los Estados Unidos el órgano de carácter político más relevante es el Consejo de Seguridad Nacional, creado por el presidente Truman en 1947<sup>15</sup>. La función de este consejo es asistir al presidente en materia de seguridad nacional y política exterior. En situaciones de crisis de alto nivel puede poner en manos del presidente una amplia gama de opciones y analizar sus posibles consecuencias. Además, existe un Consejo de Seguridad Interior para la evaluación de riesgos y prioridades en la política de seguridad interior<sup>16</sup>.

La responsabilidad de la gestión de crisis en su dimensión interior abarca todos los niveles de gobierno, desde el ámbito federal hasta el estatal y local<sup>17</sup>. A nivel federal, la institución principal para garantizar la seguridad es el Departamento de Seguridad Interior (DHS)<sup>18</sup>. Sus funciones comprenden un gran número de competencias, desde la seguridad aérea, la ciberseguridad, la protección de fronteras o la respuesta ante emergencias. El DHS fue creado como respuesta a los ataques del 11 de septiembre. Su responsabilidad primordial es prevenir ataques terroristas contra el territorio de los Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad al terrorismo y minimizar sus daños. También se ocupa de otras amenazas que pueden afectar a la nación. El DSH es un departamento masivo inte-

<sup>15</sup> El sistema de seguridad nacional de EE.UU. ha sido estudiado por muchos autores. Véase por ejemplo: WHITTAKER, A., BROWN, S., SMITH y MCKUNE, E. (2011). *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*. Dwight D. Eisenhower School for National Security and Resource Strategy.

<sup>16</sup> *Homeland Security Presidential Directive 1*. 29 October 2001. Retrieved 18 September 2009.

<sup>17</sup> Para implementar las obligaciones de los poderes públicos en este campo se ha promovido un sistema de coordinación interagencias que facilita la planificación y la gestión de crisis. Dado el nivel de descentralización y la complejidad de la administración sería prácticamente imposible responder con eficiencia si no existieran unos instrumentos concertados de actuación. El presidente y el vicepresidente dirigen el ejecutivo. En el ámbito federal existen 15 departamentos y unas 56 agencias independientes. Y a nivel territorial existen 50 Estados. Cada uno de ellos ejerce soberanía con poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Los gobiernos locales incluyen dos tipos de entidades territoriales: los condados y las ciudades.

<sup>18</sup> La seguridad del territorio de los Estados Unidos está regulada en la *Homeland Security Act (2002)*. <http://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002>.

grado por numerosos organismos, como la Agencia Federal de Gestión de Emergencias, la Agencia de Seguridad en el Transporte, el Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras o el Servicio de Guardacostas. En esta institución trabajan un total de 240.000 personas.

Desde el DSH se gestiona un sistema de alerta antiterrorista conocido como Sistema Nacional de Asesoramiento Antiterrorista (NTAS). Este sistema ha reemplazado al mecanismo preliminar de alerta pública que fue activado en 2002 como parte de las medidas de seguridad aplicadas por el gobierno federal tras los ataques terroristas de 2001. Actualmente, el NTAS proporciona una síntesis concisa de cada amenaza potencial y contiene información sobre las medidas a adoptar para asegurar la seguridad pública. La difusión se realiza tanto al público como a los medios de comunicación, empresas y agencias implicadas<sup>19</sup>.

Para la preparación y la respuesta ante situaciones de crisis en el ámbito nacional, la administración de Estados Unidos dispone de dos instrumentos fundamentales: el Marco Nacional de Respuesta y el Sistema Nacional de Gestión de Incidentes.

El Marco Nacional de Respuesta (NRF)<sup>20</sup> establece un enfoque nacional integrado para la actuación ante todo tipo de crisis. Para ello, se determinan los principios claves de respuesta, así como las funciones y estructuras para organizar una respuesta nacional. Describe como las comunidades locales, Estados, el gobierno federal y el sector privado aplican estos principios, en aras a conseguir una respuesta coordinada y unificada. También se detallan las circunstancias en las que el gobierno federal ejerce un mayor rol: catástrofes o situaciones en las que el interés federal esté en juego.

El Sistema Nacional de Gestión de Incidentes (NIMS) proporciona un enfoque proactivo y sistemático para orientar a los órganos de la administración en todos los niveles, así como al sector privado<sup>21</sup>. Su finalidad es permitir trabajar sin problemas en las tareas de prevención, protección, respuesta, recuperación y mitigación de cualquier tipo de crisis, con independencia de sus causas, alcance, localización y complejidad.

Por último, es de subrayar los esfuerzos que están realizando las autoridades americanas para promover el principio de resiliencia y lograr así una mayor capacidad de resistencia y recuperación ante catástrofes y situaciones adversas<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> MILLER, Greg. Obama administration to replace color-coded terror alerts with new warning system. *The Washington Post*. January 27, 2011.

<sup>20</sup> *Homeland Security. National Response Framework*, January 2008, Washington, DC.

<sup>21</sup> *Homeland Security. National Incident Management System, December 2008*. Washington DC.

<sup>22</sup> La Directiva de Política Presidencial PPD-8 de 2011 titulada *National Preparedness* comienza diciendo: «Esta directiva está dirigida a reforzar la seguridad y la resiliencia

## Reino Unido

A nivel político, el gobierno británico ha establecido un Consejo de Seguridad Nacional presidido por el primer ministro<sup>23</sup>. Tiene carácter ejecutivo y su finalidad es asegurar que los miembros del gabinete consideran la seguridad nacional de una forma estratégica y unificada. En su estructura se contempla el subcomité de Amenazas, Riesgos, Resiliencia y Contingencias, con funciones muy amplias, que integra a un gran número de responsables políticos sectoriales (interior, transportes, medio ambiente, alimentación, agricultura, sanidad, energía, educación, etc.).

A semejanza de Estados Unidos, en Reino Unido el Gobierno promueve con interés la necesidad de mejorar la resiliencia de la nación, especialmente en relación con las infraestructuras más críticas<sup>24</sup>.

Aunque muchas crisis y emergencias en el Reino Unido son gestionadas por los servicios de emergencia a nivel local, la escala y complejidad de ciertas situaciones exige apoyo y coordinación gubernamental. La principal disposición reguladora de los aspectos civiles de gestión de crisis y emergencias es la Ley de Contingencias Civiles<sup>25</sup>. Proporciona un marco coherente para el planeamiento y la respuesta desde el nivel local al nacional<sup>26</sup>.

En emergencias civiles, el subcomité de Amenazas, Riesgos, Resiliencia y Contingencias puede asumir el liderazgo de las actuaciones, bajo la presidencia del titular del departamento competente, según el tipo de crisis de que se trate. Las funciones de apoyo y coordinación técnica son ejecutadas por la Secretaría de Contingencias Civiles (CCS), órgano integrado en la Oficina del Gabinete, que ejerce las siguientes funciones:

---

de los Estados Unidos a través de una preparación sistemática ante aquellas amenazas que plantean los mayores riesgos a la seguridad, incluyendo actos de terrorismo, ciberataques, pandemias y catástrofes naturales». Para una descripción más detallada sobre las implicaciones del principio de resiliencia en la gestión de crisis véase: KAHAN, J., ALLEN, A., GEORGE, J. (2009). «An Operational Framework for Resilience». *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, vol. 6, nº 1.

<sup>23</sup> PRINCE, Rosa. «Britain to get a US-Style Security Council». *The Daily Telegraph*. March 17, 2008.

<sup>24</sup> UK Cabinet Office (2011). *Keeping the Country Running: Natural Hazards and Infrastructure*.

<sup>25</sup> The Civil Contingencies Act 2004: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2004/3281/contents/made>.

<sup>26</sup> El Reino Unido es una monarquía constitucional que comprende Inglaterra, Gales, Escocia y Irlanda del Norte. El primer ministro dirige el Gabinete, formado por unos 20 ministros. En Gales, Escocia y Norte de Irlanda las funciones de gestión de emergencias están descentralizadas, de acuerdo con el documento: HM Government (2009). *Emergency Response and Recovery. Non Statutory Guidance Accompanying the Civil Contingencies Act 2004*.

- Mantener en funcionamiento las instalaciones de gestión de crisis del gobierno (COBR<sup>27</sup>).
- Trabajar con las diferentes administraciones públicas para asegurar una respuesta coordinada en situaciones de emergencia.
- Mantener mecanismos de alerta para la respuesta central, incluyendo la elaboración de planes para asegurar la continuidad de la acción del gobierno central.
- Proponer a la Oficina del Gabinete la activación de la respuesta central, una vez realizadas las consultas con el departamento del gobierno que le corresponda liderar las actuaciones y con la Oficina del primer ministro.

En caso de una alteración grave de la normalidad, la Oficina del Gabinete es el organismo responsable de efectuar la correspondiente notificación a las agencias relevantes y de proporcionar personal *staff* en las instalaciones donde se lleve a cabo el seguimiento y la conducción de la crisis.

### Alemania

La responsabilidad de la gestión de crisis y emergencias está distribuida entre diferentes niveles de la administración. Se distingue entre la tarea de planeamiento civil de emergencia en tiempo de guerra, que corresponde a las autoridades federales; y la planificación y gestión de emergencias en tiempos de paz, que incumbe principalmente a las autoridades de los *Länder*<sup>28</sup>. En caso necesario, el gobierno federal apoya a las autoridades territoriales con sus propios recursos.

El organismo principal de gestión de crisis a nivel federal es la Oficina Federal de Protección Civil y Asistencia ante Desastres (BBK)<sup>29</sup>, dependiente del Ministerio del Interior. Está estructurada en cuatro direcciones: gestión de crisis; preparación de emergencias, infraestructuras críticas y asuntos internacionales; investigación y tecnología, salud pública; y protección civil.

Un Panel Interministerial de Gestión Nacional de Crisis puede ser establecido por el Ministerio del Interior en caso de que se produzca una situación que afecte a más de un *Länder* y para cuya gestión se exija una coordinación reforzada. Este panel está formado por representantes del Ministerio del Interior y de otros ministerios y *Länder*. La misión del gru-

<sup>27</sup> Cabinet Office Briefing Room (COBR).

<sup>28</sup> Alemania es una república federal formada por 16 *Länder* que poseen su propio parlamento y gobierno, así como un alto grado de autonomía. El gobierno federal lo dirige el canciller.

<sup>29</sup> Website oficial del Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: [http://www.bbk.bund.de/DE/Home/home\\_node.html](http://www.bbk.bund.de/DE/Home/home_node.html).

po es coordinar y prestar asistencia a las autoridades federales y territoriales, así como aconsejar a los actores en la gestión de la crisis.

Además, existe un Centro de Situación e Información Conjunta, que ha sido creado para servir como plataforma de coordinación de los servicios intervinientes en situaciones de emergencia. Para asegurar una respuesta más eficiente en situaciones de crisis se ha diseñado un Sistema de Información para la Preparación de Emergencias<sup>30</sup> (DENIS). Este sistema proporciona información sobre las emergencias y pautas para que la población pueda adoptar correctamente las decisiones.

Dependiendo del tipo de amenaza o emergencia, el liderazgo de la gestión de la crisis puede corresponder a otro ministerio o, incluso, al canciller federal puede asumir la dirección y coordinación si la situación es especialmente seria<sup>31</sup>. En estos casos, el canciller es apoyado por el Consejo de Seguridad Nacional.

El principal instrumento para asegurar un enfoque integral de los sistemas de emergencia y gestión de desastres es la *Nueva Estrategia para la Protección de la Población*. En este documento se definen prioridades en base a los análisis de riesgos y amenazas y se establece un sistema de mando y control uniforme para todos los niveles de actuación<sup>32</sup>

## Francia

A semejanza de otros países de su entorno, Francia también ha intentado establecer estructuras inspiradas en el modelo de seguridad americano. El gobierno ha aprobado un decreto estableciendo la creación de un Consejo de Defensa y Seguridad Nacional<sup>33</sup>. El objetivo de este consejo es mejorar la coordinación interdepartamental y la maquinaria de gestión de crisis. Entre otras tareas, se le encomienda la función de dictar directrices para la planificación de crisis.

Otro órgano clave es la Secretaría General de Defensa y Seguridad Nacional. Coordina el trabajo interdepartamental de las políticas de defensa y seguridad nacional y, en situaciones de crisis de alto nivel, asegura la coordinación de los medios civiles y militares.

<sup>30</sup> Deutsche Notfallvorsorge-Informationssystem – deNIS. <https://www.denis.bund.de>.

<sup>31</sup> Tomado del website oficial del Ministerio del Interior Alemán: Bundesministerium des Innern. *System des Krisenmanagements in Deutschland*. [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de).

<sup>32</sup> Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2010). *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland*, Bonn.

<sup>33</sup> Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. <http://www.legifrance.gouv.fr>.

Francia es un Estado que presenta un alto nivel de centralización en materia de gestión de crisis y emergencias. A nivel nacional, el ministro del Interior se encarga de preparar las medidas y los recursos necesarios. Y a nivel zonal y departamental<sup>34</sup>, las medidas son coordinadas por los correspondientes prefectos.

El ministro del Interior cuenta con la Dirección General de la Seguridad Civil y Gestión de Crisis, que está asistida por el Centro Interministerial de Gestión de Crisis (CIC). Este centro proporciona información al Presidente de la República y al primer ministro para la dirección política y estratégica de las crisis<sup>35</sup>. El marco jurídico está definido en la ley de seguridad civil, que establece las responsabilidades del Estado en materia de planificación, dirección operativa y gestión de los socorros<sup>36</sup>. La doctrina de preparación ante crisis y emergencias se basa en una planificación de escenarios (planes de organización de la respuesta de la seguridad civil), que generalmente tienen un ámbito departamental. Los planes prevén el establecimiento de, al menos, cinco grupos operativos (rescate, asistencia médica, policía y orden público, transmisiones, y transporte y apoyo logístico) para el desempeño de funciones de urgencia en situaciones de crisis.

### *Tendencias en los sistemas comparados*

El análisis de los modelos organizativos examinados muestra diversas tendencias. Por un lado, existe cierta preferencia a establecer grandes estructuras nacionales en materia de seguridad e inteligencia (por ejemplo, el Departamento de Seguridad Interior de EE.UU. o el Departamento de Seguridad Pública de Canadá). En casos como en el Reino Unido se tiende a crear estructuras discretas de coordinación reforzada situadas al más alto nivel del ejecutivo (Secretaría de Seguridad Nacional o Secretaría de Contingencias Civiles). Por último, existen países que continúan

<sup>34</sup> El territorio metropolitano francés está dividido en 22 regiones y 96 departamentos sin autonomía legislativa ni ejecutiva, Un alto funcionario (prefecto) asume la representación del gobierno central en cada una de estas entidades. En el ámbito de la seguridad y defensa el territorio está dividido en siete zonas. El prefecto zonal asegura la elaboración de las medidas no militares, así como la coordinación de los medios de la seguridad civil, gendarmería y policía nacional. Véase: Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité. <http://www.legifrance.gouv.fr>.

<sup>35</sup> Las bases actuales de los instrumentos de gestión de crisis fueron perfiladas en el documento *Défense et Sécurité Nationale. Le Livre Blanc* (2008), publicado por *Odile Jacob*. Un análisis de los antecedentes y de la evolución del sistema pueden examinarse en Lagadec, P. (2002). *Crisis Management in France: Trends, shifts and perspectives. Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 4, n° 10.

<sup>36</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. <http://www.legifrance.gouv.fr>.

manteniendo estructuras más tradicionales integradas en los correspondientes ministerios del Interior (Alemania y Francia).

Otro aspecto a señalar es la inclinación a mantener un grado elevado de descentralización en la planificación y gestión de crisis y emergencias, salvo en el caso de Francia. Ello no impide que en todos los países estudiados las autoridades del nivel central se reserven la posibilidad de ejercer el control y la dirección en determinados casos de interés nacional. Se han creado estructuras de coordinación de alto nivel (Consejos de Seguridad Nacional), de naturaleza generalmente consultiva. Estas estructuras asisten a los jefes de Estado o de Gobierno en la resolución de crisis de alto nivel. En algún caso, como en el Reino Unido, tienen carácter ejecutivo.

Es destacable la propensión a integrar la gestión de crisis en el marco de documentos políticos sobre seguridad (estrategias de seguridad nacional). Asimismo, se tiende a mejorar los instrumentos normativos o a elaborar acuerdos operativos de amplio alcance. Por último, es relevante la incorporación de nuevos conceptos inclusivos como son el conocido enfoque integral o el principio de resiliencia.

### **La gestión civil de crisis en España**

Como se destaca en este documento, el Sistema Nacional de Gestión de Crisis<sup>37</sup> fue establecido a partir de la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC). Esta comisión quedó configurada como el punto focal del citado sistema y órgano principal de dirección política en la materia. Para la consideración de los aspectos civiles de gestión de crisis, el Consejo de Ministros creó el denominado Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE), órgano interministerial de apoyo a la CDGSC en lo relacionado con la aportación y aplicación de recursos a las diversas necesidades que pudieran presentarse ante situaciones de crisis o emergencia<sup>38</sup>.

### ***Desarrollo del sistema de planeamiento civil de emergencia en España***

La organización de planeamiento civil de emergencia en España se inspiró en las estructuras civiles de la OTAN, concretamente en el deno-

<sup>37</sup> Aunque la denominación original fue la de Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, con el paso del tiempo se sustituyó el término conducción por el de gestión. En consecuencia, el Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, se refiere actualmente al Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis.

<sup>38</sup> El Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia fue creado por acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de enero de 1988.

minado Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia (SCEPC). En este sentido, la creación del CNPCE representó un importante avance en la consolidación del Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis y supuso un intento riguroso para constituir en España un órgano de planificación de recursos inspirado en el principio de actuación ante todo tipo de riesgos<sup>39</sup>.

Pudiera parecer que la creación del CNPCE respondía primordialmente al desarrollo de la defensa civil, concepto definido en aquel tiempo como la disposición permanente de todos los recursos humanos no propiamente militares al servicio de la defensa nacional y también en la lucha contra las catástrofes extraordinarias<sup>40</sup>. Sin embargo, el planeamiento civil de emergencia no se vinculó exclusivamente al servicio de esta finalidad. Sus objetivos respondían a una triple vertiente de utilización:

- Las necesidades derivadas de la defensa nacional.
- Las exigencias de los planes de protección civil.
- El desarrollo del sistema de conducción de crisis.

Merece la pena destacar que el modelo diseñado de planeamiento civil de emergencia pretendía facilitar la convergencia entre dos conceptos aparentemente divergentes: la defensa civil, encuadrada en el ámbito de la defensa nacional, y la protección civil, referida a la función de protección de personas y bienes, y orientada en la esfera competencial de la seguridad pública.

El CNPCE pretendía, por lo tanto, servir de elemento de convergencia entre dos nociones clásicas de la preparación civil ante emergencias: la defensa civil y la protección civil. Se trató de orientar el estado de preparación ante crisis y emergencias hacia un modelo más integrador, cercano a las concepciones que empezaban a imperar en los países de nuestro entorno. No solo se utilizó como modelo de inspiración el sistema de planeamiento civil de emergencia de OTAN. También se consideraron principios básicos de la preparación ante emergencias que estaban vigentes en algunos países europeos y, especialmente, en América del Norte<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> La planificación de crisis y emergencias, enfocada en base al principio de previsión ante todo tipo de riesgos (*all-hazard approach*), comenzó a potenciarse a finales del siglo pasado. Este principio sugiere que muchas estrategias comunes de gestión pueden ser válidas en cualquier tipo de crisis o emergencia. Véase, por ejemplo: DRABEK, T. E. y HOETMER, G. J. Editors (1991). *Emergency Management Principles and Practice for Local Government*. ICMA.

<sup>40</sup> Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, derogada por la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre.

<sup>41</sup> Entre los referentes a destacar figura el modelo de planeamiento civil de emergencia desarrollado por la Agencia Federal de Gestión de Emergencias de EE.UU. (FEMA). Este organismo fue creado en 1979, inmediatamente después del accidente nuclear

<b>FUNCIONES DEL COMITÉ NACIONAL DE PLANES CIVILES DE EMERGENCIA</b>
Emitir las directrices de planeamiento para la elaboración de los diferentes planes civiles de emergencia, en cuanto a la determinación de objetivos, aplicación de medios alternativos y fijación de plazos, para atender a las hipotéticas situaciones de crisis que formule la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.
Coordinar los diferentes planes de aportación de recursos, elaborados por los Comités Sectoriales de trabajo y elevarlos a la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.
Informar periódicamente a la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, acerca del estado de preparación para hacer frente a situaciones de crisis o emergencia.
Elevar a la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis las propuestas relativas a modificaciones o elaboración de normas legales para hacer frente a las diversas situaciones de crisis o emergencia, propuestas por los diferentes comités sectoriales de trabajo.
Participar en los trabajos que desarrollan todos los órganos del Alto Comité de Planeamiento Civil de Emergencia de OTAN.
Mantener los enlaces necesarios con estructuras homólogas de otros países en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Tabla 2.1. Funciones del Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia

El CNPCE quedó configurado como un órgano interministerial de alto nivel. Se estableció que la presidencia del comité la ostentara el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y hubiera dos vicepresidentes: el director general de Política de Defensa y el director general de Protección Civil. También se dispuso que la Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil ejerciera como secretaría permanente. Además de otros altos cargos, se acordó que determinados directores de gabinete de ministros participaran en calidad de coordinadores ministeriales.

---

de Three Mile Island. Desarrolló una abundante doctrina de preparación civil para hacer frente a emergencias y crisis, y consiguió un importante éxito en la gestión de la erupción del volcán Santa Elena, la más importante ocurrida en EE.UU. en tiempos modernos.

<b>COMITÉ NACIONAL DE PLANES CIVILES DE EMERGENCIA</b>	
<i>Presidente</i>	<i>Director del Gabinete de la Presidencia.</i>
<i>Vicepresidentes</i>	<i>Director General de Política de Defensa. Director General de Protección Civil y Emergencias.</i>
<i>Vocales</i>	<i>Director del Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis (actual Departamento de Seguridad Nacional) Jefe del Grupo de Expertos de Defensa y Seguridad del Gabinete de Presidencia (actual Departamento de Política Internacional y Seguridad) Representante Español ante el Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia de la OTAN Coordinadores de los diferentes Comités Sectoriales de Trabajo en los Ministerios de Fomento; Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; Industria, Turismo y Comercio; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente</i>
<i>Vocal-Secretario</i>	<i>Subdirector General de Cooperación y Defensa Civil</i>

**Tabla 2.2. Composición del Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia**

<b>C N P C E</b>	
<b>M° FOMENTO</b>	TRANSPORTE TERRESTRE
	TRANSPORTE MARÍTIMO
	TRANSPORTE AÉREO
<b>M° INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO</b>	TELECOMUNICACIONES
	RECURSOS ENERGÉTICOS Y MINEROS
	RECURSOS INDUSTRIALES Y MATERIAS PRIMAS
<b>M° AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE</b>	RECURSOS ALIMENTARIOS
	RECURSOS HÍDRICOS
<b>M° SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD</b>	RECURSOS SANITARIOS

**Tabla 2.3. Comités sectoriales de trabajo del Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia**

La estructura se complementó con la organización de un conjunto de grupos de trabajo denominados comités sectoriales de recursos, que quedaron adscritos a diferentes departamentos ministeriales. En un principio se establecieron once comités sectoriales de trabajo: recursos sanitarios, energéticos, materias primas, recursos industriales,

recursos hidrológicos, transportes terrestres, transportes marítimos, transportes aéreos, telecomunicaciones, alojamientos y recursos alimenticios. En la actualidad, el número de comités ha quedado reducido a nueve.

### *Sistema Nacional de Protección Civil*

Paralelamente a la evolución del Sistema Nacional de Gestión de Crisis se ha ido desarrollando en España el Sistema Nacional de Protección Civil. La legislación reguladora en esta materia<sup>42</sup> identificó a la protección civil como protección física de las personas y bienes en situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en las que la seguridad y la vida de las personas puedan peligrar y sucumbir masivamente.

El sistema contempló la contribución de los recursos humanos y materiales pertenecientes a todas las Administraciones Públicas, a todas las organizaciones y empresas, e incluso a los particulares. Pero a diferencia de otros servicios similares de protección civil, en donde se habían ido creando equipos potentes de intervención operativa, el sistema español se concentró inicialmente en tareas de planificación y de coordinación administrativa. Aun siendo estas funciones de indudable interés nunca pueden considerarse suficientes si no van acompañadas de la creación de unidades específicas de intervención<sup>43</sup>. Desde este punto de vista, es importante señalar la iniciativa adoptada en España de establecer una Unidad Militar de Emergencias (UME) para actuar ante situaciones adversas como grandes incendios, inundaciones, nevadas, terremotos o riesgos biológicos, químicos, radiológicos y nucleares. A fecha de hoy la UME se ha consolidado como una fuerza conjunta organizada con carácter permanente, que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos ante situaciones graves de emergencia<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Ley 5/1985, de 21 de enero, sobre protección civil.

<sup>43</sup> Uno de los principales éxitos en la respuesta ante la catástrofe provocada por el terremoto de Japón de 2011, fue precisamente la movilización de la Fuerza Conjunta de Tohoku, una unidad de élite de las fuerzas armadas japonesas, diseñada para funcionar en situaciones extremas en las que se carece de estrategias, planes o experiencia. Véase el informe de la fuerza conjunta de Tohoku en el gran terremoto del este de Japón: <http://www.jnpc.or.jp/files/2011/07/43063c70568f05e465ce729c8717f35b.pdf>.

<sup>44</sup> Creada por acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de octubre de 2005, la UME nace para mejorar la respuesta de Estado ante las emergencias, convirtiéndose en una unidad de primera intervención de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la protección civil.

PLANES DE PROTECCIÓN CIVIL	
<b>Planes territoriales</b>	Tienen carácter de planes directores. Especifican la estructura de respuesta de la protección civil en las Comunidades Autónomas y Administraciones locales. Tratan los riesgos de forma genérica.
<b>Planes especiales</b>	Se refieren a la gestión de riesgos específicos (nuclear, químico, incendios forestales, transporte de mercancías peligrosas, terremotos, inundaciones, riesgo volcánico). Se elaboran en base a unas «directrices básicas» reguladas por el Estado.

Tabla 2.4. Clasificación de planes de protección civil

A nivel central, el ministro del Interior ostenta la superior autoridad en la materia y le corresponde, entre otras funciones, ejercer la superior dirección y coordinación de las acciones y los medios de ejecución de planes de actuación de protección civil, así como disponer con carácter general la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y solicitar del ministro de Defensa la colaboración de las Fuerzas Armadas.

La integración de las diferentes administraciones en el sistema se asegura a través de la Comisión Nacional de Protección Civil, órgano formado por representantes de la Administración del Estado y por los órganos de gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas. Le corresponde homologar los planes de protección civil que pueden ser de carácter general (planes territoriales) o por tipo de riesgo (planes especiales).

En tiempo de conflicto bélico y durante la vigencia del estado de sitio la coordinación de las actuaciones del sistema de cooperación en materia de protección civil, le corresponde al Consejo de Defensa Nacional<sup>45</sup>. A estos efectos, la acción permanente de los poderes públicos tendrá en cuenta las directrices emanadas de este Consejo.

### *Otros instrumentos sectoriales de gestión civil de crisis*

La proliferación actual de emergencias de gran impacto, no previstas en los planes de protección civil, también ha contribuido a la aparición de otros instrumentos de gestión de carácter sectorial. Catástrofes con serias implicaciones medioambientales, como el naufragio del *Prestige* o la rotura de la presa de Aznalcóllar, requirieron de mecanismos específicos de actuación. Otros ejemplos, como las crisis alimentarias, las

<sup>45</sup> El Consejo de Defensa Nacional, regulado en la Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre, es el órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del presidente del Gobierno en materia de defensa. Entre otras funciones, este Consejo tiene atribuida en tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de sitio la potestad de coordinar las actuaciones del sistema de cooperación en materia de protección civil, en virtud del artículo 28 de la citada ley.

pandemias o enfermedades de gran repercusión económica, como la fiebre aftosa o la peste porcina, también han demostrado la necesidad de desarrollar instrumentos específicos para hacer frente a estos desafíos.

Los enfoques sectoriales se han centrado, por una parte, en el establecimiento de sistemas de relación institucional<sup>46</sup> que posibilitan la coordinación en situaciones de riesgo y emergencia. Por otro lado, se han establecido determinados planes sectoriales que permiten mejorar la concertación y colaboración de los agentes implicados<sup>47</sup>.

Uno de los mayores aciertos para mejorar la arquitectura de la gestión civil de crisis ha sido el establecimiento en muchos ministerios y organismos de centros de información sectorial<sup>48</sup>. Estos centros facilitan apoyo técnico, asesoramiento e información a las autoridades responsables en determinadas situaciones de emergencia o crisis.

En el marco del Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis, los instrumentos sectoriales de gestión de crisis se han mantenido relativamente integrados a través del antiguo Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis (DISSC), que actuaba como elemento de apoyo del SNGSC y cuyas funciones han sido asumidas por el nuevo Departamento de Seguridad Nacional, órgano permanente de asesoramiento y apoyo técnico en materia de seguridad nacional de la Presidencia del Gobierno, al que también le corresponde prestar apoyo a los órganos del SNGSC, asumiendo las funciones de secretaría técnica de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis y de aquellos otros que determine el presidente del Gobierno<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> En el ámbito sanitario se ha establecido un Sistema de Coordinación de Alertas y Emergencias de Sanidad y Consumo (SICAS), regulado por Orden SCO/564/2004, de 27 de febrero, como estructura directiva y red operativa interna de coordinación de las intervenciones del Ministerio de Sanidad en supuestos de alertas y emergencias sanitarias que supongan una amenaza para la salud de la población y puedan tener una repercusión nacional.

<sup>47</sup> El Ministerio de Fomento ha aprobado un Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino, desarrollado en línea con los objetivos y recomendaciones estratégicas marcadas por la política marítima de la Unión Europea. Este plan permite sumar las capacidades y recursos disponibles de todos los agentes implicados de las diferentes administraciones públicas.

<sup>48</sup> Por ejemplo, el Ministerio de Sanidad ha creado un Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias (CCAES), unidad que coordina la información procedente tanto de las redes existentes como de otras fuentes no integradas, y los sistemas de respuestas ante situaciones de crisis y emergencias para la salud y consumo de forma permanente, las 24 horas del día y todos los días del año. El Ministerio de Fomento también ha creado mediante el Real Decreto 452/2012, de 5 de marzo, una Unidad de Emergencias y Coordinación y Gestión de Crisis, para apoyo directo a los órganos de dirección del ministerio, en aquellas situaciones de crisis, en relación con los servicios de transporte y las infraestructuras. Además, en determinados organismos técnicos de la administración existen centros especializados de seguimiento y evaluación.

<sup>49</sup> El Departamento de Seguridad Nacional está regulado actualmente por el Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno.

<b>ORGANIZACIÓN DE SISTEMAS DE CRISIS Y EMERGENCIAS</b>			
	<b>Distribución competencial</b>	<b>Principales estructuras nacionales</b>	<b>Instrumentos</b>
<b>España</b>	Gobierno central Gobiernos autonómicos Entes locales	Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis Presidencia Gobierno DSN Ministerio del Interior DGPCE	Procedimientos SNCSC Planes Territoriales y Especiales PCIVIL
<b>EE.UU.</b>	Gobierno federal Gobiernos estatales Gobiernos locales	Consejo de Seguridad Nacional (NSC) – Oficina Ejecutiva del Presidente Departamento de Seguridad Interior Agencia Federal de Gestión de Emergencias (FEMA)	Sala de Situación WH Marco Nacional de Respuesta (NRF) Sistema Nacional de Gestión de Incidentes (NIMS)
<b>Reino Unido</b>	Gobierno central (en Inglaterra) Gobiernos Gales, Irlanda del Norte, Escocia Gobiernos locales	Consejo de Seguridad Nacional (NSC-THRC) Oficina del Gabinete - Secretaría de Contingencias Civiles	Procedimientos COBR Concepto genérico de Operaciones (CONOPs)
<b>Alemania</b>	Gobierno Federal Gobiernos de los Länder Gobiernos locales	Ministerio del Interior Oficina Federal de Protección Civil (BBK) Panel Interministerial de Gestión Nacional de Crisis	Nueva Estrategia para la Protección de la Población
<b>Francia</b>	Ad. Central Ad. Zonal Ad. Departamental	Consejo de Defensa y Seguridad Nacional Ministerio del Interior	Procedimientos SGDSN Doctrina operativa CIC Planes ORSEC

**Tabla 2.5. Sistemas comparados de gestión de crisis y emergencias en países occidentales**

## Reflexiones sobre la revisión del sistema nacional de gestión de situaciones de crisis

La necesidad de modernizar y actualizar el Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis fue establecida en 2008 por la Directiva de Defensa Nacional<sup>50</sup>. Posteriormente, la Estrategia Española de Seguridad (EES) anunció la creación de un consejo de seguridad con capacidad ejecutiva para coordinar las labores de seguridad y con facultades en materia de asesoramiento presidencial y de gestión de crisis<sup>51</sup>.

Como suele ser habitual en este tipo de documentos estratégicos, la EES apenas incide en la problemática de la gestión de crisis. Se limita a considerar que el SNGSC debería reconfigurarse a la luz de las prioridades establecidas en la estrategia, pero no aporta criterios sobre cómo debería llevarse a cabo la citada reconfiguración. Se apuntan a continuación algunas consideraciones que podrían ser de interés en un posible proceso de revisión del sistema de gestión.

### *Encaje del SNGSC en la política de seguridad nacional*

Lógicamente, cualquier revisión del SNGSC que se establezca debe tener en cuenta el encaje de los instrumentos de gestión de crisis en el marco de la política de seguridad nacional. Por lo tanto, la reconfiguración del actual SNGSC debería ser coherente con el desarrollo de un posible consejo de seguridad y de sus estructuras subordinadas. Sería conveniente evitar duplicidades como la existencia actual de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis y del Consejo de Defensa Nacional, ambos con una composición prácticamente idéntica y con alguna duplicación de funciones relativas a gestión de crisis<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> La Directiva de Defensa Nacional 1/2008 estableció en una de sus líneas generales la necesidad de contribuir a la modernización y actualización del Sistema Nacional de Gestión de Crisis, en el que se integren las nuevas misiones y capacidades de las Fuerzas Armadas bajo criterios de racionalización y eficacia operativa.

<sup>51</sup> La Estrategia Española de Seguridad fue aprobada por el Consejo de Ministros el 24 de junio de 2011 encontrándose actualmente en proceso de revisión.

<sup>52</sup> La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, establece en el artículo 8, apartado 3, que el Consejo de Defensa Nacional asistirá al presidente del Gobierno en la dirección de los conflictos armados y en la gestión de situaciones de crisis que afecten a la defensa. Por su parte, la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, creada mediante el Real Decreto 2639/1986 y regulada actualmente por el Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, también tiene atribuidas funciones en materia de gestión de crisis, que se derivan de las potestades que con carácter general tienen encomendadas las comisiones delegadas del gobierno. No obstante, las funciones específicas asignadas a la Comisión Delegada del Gobierno en el real decreto de creación (entre ellas, la función de dirigir y coordinar las actuaciones encaminadas a prevenir, controlar y conducir las situaciones de crisis), fueron anuladas

### *Armonización de los sistemas sectoriales de gestión*

Es imprescindible que los instrumentos sectoriales de gestión de crisis en cada uno de los ámbitos de actividad (protección civil, ciberseguridad, energía, salud pública, infraestructuras críticas, seguridad medioambiental, etc.) converjan hacia una arquitectura común. Ello implica que los diferentes actores compartan objetivos y estrategias de gestión. Se distinguen dos tipos de posibles iniciativas:

- *Estructura orgánica de planeamiento y coordinación de aspectos civiles.* Se podría establecer alguna estructura similar al Subcomité británico de Amenazas, Riesgos, Resiliencia y Contingencias. Otra posible opción sería revisar el vigente Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia y transformarlo en un órgano moderno de planificación multisectorial. Este tipo de iniciativas permitiría mejorar el enfoque integral. Sería especialmente útil para aquellos departamentos que tienen menos tradición en temas de seguridad y defensa, como Fomento; Educación; Industria, Energía y Turismo; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- *Doctrina de respuesta a crisis.* Sería conveniente disponer de un sistema procedimental reglado, que defina las autoridades que han de intervenir en cada situación y la legislación e instrumentos aplicables en cada caso. Este sistema permitiría armonizar las respuestas de los diferentes ámbitos que integran la seguridad nacional.

### *Funcionamiento polivalente*

El órgano que se encargue de coordinar y promover los aspectos civiles de gestión de crisis (ya sea el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia o cualquier otro que pueda establecerse) debería operar en base al principio de polivalencia. Ello implica que los instrumentos y las capacidades civiles disponibles han de ser susceptibles de utilización por diferentes beneficiarios. Se enumeran a continuación algunas necesidades prioritarias:

- *Preparación de recursos para contribuir a la defensa.* La Ley Orgánica de la Defensa Nacional prevé el establecimiento de un sistema de disponibilidad permanente de recursos para satisfacer las necesidades de la defensa nacional en situaciones de grave amenaza o crisis<sup>53</sup>.

---

en virtud de la disposición derogatoria del Real Decreto 1194/2004, por el que se determina la composición de las comisiones delegadas del gobierno.

<sup>53</sup> El artículo 22 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, determina en su primer apartado que el Gobierno establecerá los criterios relativos a la preparación y disponibilidad de los recursos humanos y materiales no propiamente militares para satisfacer las necesidades de la defensa nacional en situaciones de grave amenaza o

En relación con los recursos materiales, el principal instrumento teórico para asegurar esta finalidad sigue siendo el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia. Sin embargo, como ya se ha apuntado, dicho comité requeriría de un proceso de modernización. Es conveniente seguir avanzando en la identificación de capacidades civiles para hacer frente a las amenazas más significativas; por ejemplo, capacidades NRBQ.

- *Capacidades civiles para operaciones en el exterior.* Es necesario identificar y asegurar la disponibilidad de las capacidades civiles de gestión de crisis para operaciones en el exterior. Para ello, se deben prever diferentes áreas de especialización (estado de derecho, policial, administración pública, reforma del sector de seguridad, gestión de fronteras, protección civil y evaluación) en concordancia con el sistema de gestión de crisis de la Unión Europea. También se requiere disponer de un mecanismo coordinado con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación para facilitar la rápida selección y el despliegue de los medios personales y materiales necesarios.
- *Capacidades de la red de centros ministeriales de gestión de crisis.* Los centros de crisis establecidos en algunos departamentos constituyen una oportunidad para mejorar el estado de conocimiento sobre necesidades estratégicas y recursos sectoriales susceptibles de movilización en caso de crisis. Sería conveniente lograr que esta red se integrase funcionalmente en el marco del SNGSC.

### *Integración de capacidades*

Otro enfoque útil para conceptualizar el sistema de aportación de capacidades está basado en compatibilizar el empleo de recursos procedentes de diferentes ámbitos de actividad. Ante una situación de crisis y en un contexto de limitación de gastos es imprescindible racionalizar el uso de los recursos. Ello implica la cooperación entre el Estado y las empresas, ya que muchos recursos estratégicos están en manos de operadores privados. También requiere la colaboración con organizaciones de seguridad a las que España pertenece.

Un sistema integrado de aportación de capacidades precisa la creación de instrumentos para identificar los medios y recursos, así como el establecimiento de procedimientos o convenios para asegurar la disponibilidad de las diferentes capacidades.

---

crisis, teniendo en cuenta para su aplicación los mecanismos de cooperación y coordinación existentes entre los diferentes poderes públicos.

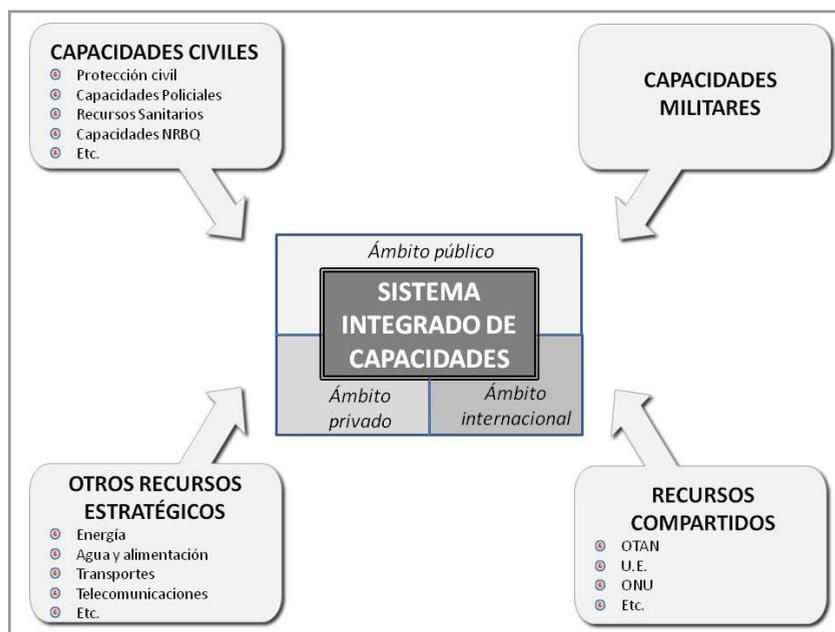


Figura 2.3. Sistema integrado de aportación de capacidades basado en diferentes ámbitos (público, privado e internacional)

### *Fortalecimiento de la coordinación interterritorial*

Aunque en el marco de la protección civil se han dado pasos importantes para consolidar un sistema interterritorial de gestión de emergencias, es preciso continuar avanzando en los mecanismos de coordinación reforzada. Esta necesidad es prioritaria en la gestión de aquellos riesgos y amenazas que no se contemplan en los planes de protección civil. Las Comunidades Autónomas ejercen competencias en materias claves para la gestión de crisis, como la sanidad, la protección del medio ambiente, la ordenación territorial o la planificación energética. También los municipios desarrollan actividades esenciales y gestionan recursos imprescindibles para el funcionamiento de los servicios públicos. El Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis debería tener capacidad para detectar todas las necesidades estratégicas y disponer de instrumentos que aseguraran la disponibilidad de los recursos vitales de todas las administraciones públicas. Existen al menos tres vías para reforzar la coordinación interterritorial en el campo de la gestión de crisis:

- Utilización de las conferencias sectoriales existentes para tratar en ellas los temas relacionados con asuntos de seguridad y gestión civil de crisis<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Por ejemplo, algunos temas vinculados con el campo de la bioseguridad han sido coordinados en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Para

- Creación de una conferencia sectorial específica para tratar los asuntos de seguridad nacional y gestión de crisis entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas.
- Modificación de la normativa reguladora de la protección civil, ampliando las facultades de la vigente Comisión Nacional de Protección Civil.

### *Perfeccionamiento de los mecanismos de anticipación*

Muchos desafíos de la seguridad se asocian con cambios bruscos que se producen en una sociedad que cada vez está más interconectada. Estos cambios y las crisis resultantes pueden ser impredecibles. Sin embargo, la conectividad entre los riesgos y la fragilidad del sistema socioeconómico puede ser previsible. Por ello, no basta con realizar el seguimiento de las amenazas. Debe reforzarse el análisis de las vulnerabilidades y de las interdependencias entre los riesgos e identificar los escenarios más probables.

### *Normalización e interoperabilidad*

Los instrumentos de gestión de crisis han de ser compatibles y homologables con los sistemas de las organizaciones de seguridad y defensa en las que España está comprometida por tratados o acuerdos. Ello implica la necesidad de desarrollar todas las medidas previstas en los instrumentos compartidos de gestión de crisis, incluidas las medidas de preparación y respuesta de carácter civil, cuya aplicación es simulada en ejercicios internacionales de gestión de crisis pero requiere de un desarrollo real.

### *Resiliencia en el SNCSC*

La resiliencia está llamada a convertirse en el cuarto elemento de la gestión civil de crisis, junto a la anticipación, la alerta temprana y la conducción. Este principio no se refiere a una respuesta específica sino a un proceso transversal que facilita la adaptabilidad de los sistemas afectados y promueve la creación de fortalezas para una reacción rápida y eficaz, incluso, en las peores circunstancias previsibles. En la gestión de crisis, las cuatro habilidades claves de la resiliencia son:

---

otros asuntos podrían utilizarse diferentes órganos de cooperación; por ejemplo, la Conferencia Nacional de Transportes, o las conferencias sectoriales de Industria, Medio Ambiente, Pesca, Consumo, o Agricultura.

- Robustez del sistema de mando y control que asegure un óptimo funcionamiento de las operaciones y funciones críticas. Para ello, se debe contar con capacidades y redundancias que permitan mantener la operatividad del sistema a pesar de cualquier tipo de perturbación.
- Ingenio y habilidades creativas en las actuaciones de preparación y conducción de crisis, especialmente ante posibles situaciones desconocidas y sorpresas estratégicas.
- Capacidad de pronta recuperación, contrarrestando el aumento de entropía que se produce después de una situación catastrófica, al concentrarse todos los esfuerzos en satisfacer las necesidades inmediatas.
- Flexibilidad. Una de las disfunciones más frecuentes en la maquinaria de gestión de crisis procede de la rigidez de las estructuras organizativas. Las denominadas «células de crisis» deben concebirse como estructuras de geometría variable, con capacidad para integrar a los responsables y expertos más adecuados en cada caso. También debe imperar el principio de flexibilidad en el ámbito de los procedimientos de actuación, con respuestas modulares adaptadas al nivel de gravedad y a las circunstancias de cada caso.

<b>RIESGO, ANTICIPACIÓN Y RESILIENCIA</b>		
	<b>Bajo conocimiento del riesgo y escasez de medidas de respuesta</b>	<b>Alto conocimiento del riesgo y disponibilidad de medidas de respuesta</b>
<b>Alta previsibilidad del riesgo</b>	Énfasis en la resiliencia frente a la anticipación	Uso de instrumentos de anticipación
<b>Baja previsibilidad del riesgo</b>	Fortalecimiento de la resiliencia	Énfasis en la resiliencia frente a la anticipación

Tabla 2.6. Comparativa de las estrategias de resiliencia y anticipación en gestión de crisis para diferentes condiciones de previsibilidad y de conocimiento del riesgo. Adaptado de Aaron Wildavsky<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Aaron Wildavsky (1991). *The Rise of Radical Egalitarianism*. American University Press.

|

Así y orientados por la clasificación que la Estrategia Española de Seguridad de junio de 2011 hace de amenazas, riesgos y potenciadores, pueden considerarse, en los ámbitos de los conflictos armados, la seguridad ciudadana y la protección civil, las siguientes situaciones de crisis en las que podría ser necesaria o conveniente la participación de las Fuerzas Armadas españolas o del Ministerio de Defensa, como principal instrumento de respuesta a la crisis o con carácter subsidiario en apoyo de autoridades civiles nacionales o internacionales.

### Conflictos armados

Como ya se ha mencionado, las situaciones de crisis implicando algún tipo de guerra o conflicto armado a las que España podría tener que enfrentarse, pueden ser situaciones de crisis que afecten directamente a la soberanía nacional o a su independencia, integridad territorial u orden constitucional o situaciones de crisis en el exterior que pudiendo afectar a la seguridad o a los intereses de España, no llegan a suponer una auténtica amenaza a estos valores fundamentales constitucionalmente establecidos.

### La defensa militar

La primera de estas situaciones es la que corresponde al estado de guerra o al «estado de sitio»<sup>1</sup> contemplado en la Ley Orgánica 4/81, de 1 de junio, de *Los estados de alarma, excepción y sitio*. En consecuencia, la participación en su gestión de las Fuerzas Armadas (operaciones esencialmente militares de combate o de disuasión por amenaza del uso de la fuerza) y el Ministerio de Defensa, sería las que legislativamente la Constitución, esta Ley Orgánica y el resto de la normativa establecida determinan.

Sin embargo, no es indispensable que sea decretado ni el estado de guerra ni el estado de sitio (unas circunstancias afortunadamente muy poco probables hoy día), ni siquiera que la situación llegue a ser considerada como de crisis, para que las Fuerzas Armadas deban llevar a cabo actividades que también suponen una defensa con medios militares de la soberanía nacional, como demostrarían los ejemplos del incidente de la isla de Perejil entre policías marroquíes y fuerza militares españolas en julio de 2002 o los conatos de roce en las aguas de jurisdicción española

<sup>1</sup> «Cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 116 de la Constitución, podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio», artículo 32.1 de la Ley Orgánica 4/81, de 1 de junio, de Los estados de alarma, excepción y sitio.

alrededor del peñón de Gibraltar entre unidades navales españolas (de la Guardia Civil y de la Armada) con unidades navales británicas (de la Policía gibraltareña y de la Armada británica) a lo largo de los años 2011 y 2012, de reducida trascendencia pero insertables en esta categoría de actividades.

Por otra parte, aunque sin olvidar que España, debido a sus territorios en el norte de África, no incluidos en el Tratado del Atlántico Norte (TAN) y, por lo tanto, ni defendidos ni protegidos por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sigue manteniendo un tipo de riesgos no compartidos con nuestros aliados de esta organización, hay que tener en cuenta que la actual política española de seguridad y defensa se basa en los conceptos de seguridad compartida y defensa colectiva, que quieren decir que los estados de guerra o sitio consecuencia de cualquier tipo de agresión procedente del exterior se enfrentarían, con la excepción citada, mediante operaciones multinacionales amparadas por el artículo 5 del TAN, el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea (TUE) o el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

En cualquiera de estos casos, auténticos prototipos de «crisis militar», la actual legislación española parece dar a entender que la dirección de la misma debería recaer en el Consejo de Defensa Nacional (CDN)<sup>2</sup> presidido por el presidente del Gobierno. Sin embargo, como ya se menciona en el capítulo anterior de este trabajo, en el actual SNCSC, la existencia diferenciada de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC) y de los Consejos Español de Seguridad (CES) y de Defensa Nacional es una disfunción al más alto nivel que parece conveniente eliminar o racionalizar, de modo que quedara claro cuáles son las atribuciones que corresponden a cada una en caso de crisis.

Así, parecería conveniente que el Consejo de Defensa Nacional, y su reciente epígono, el Consejo Español de Seguridad, se consideraran, cada uno en su ámbito de competencias, órganos de asesoramiento y consulta del Gobierno en situaciones de normalidad, constituyéndose la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC) en el órgano que actuase en las situaciones en que el SNCSC se activase por haberse declarado el estado de guerra o de sitio. Para lo cual, parece conveniente que la citada CDGSC no tenga una composición fija predeterminada, sino que pueda conformarse en función de las exigencias de cada situación concreta, de acuerdo con las necesidades de esta, que en los casos de guerra o sitio sería lógicamente una réplica de los citados Consejos Español de Seguridad y de Defensa Nacional, adaptados a las circunstancias del momento.

<sup>2</sup> Los formatos del consejo ejecutivo y del pleno del Consejo de Defensa Nacional vienen determinados en el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la *Defensa nacional*.

CDGSC que, en los casos en que la gravedad de la situación no aconsejase activar el SNCSC (por ejemplo, en las circunstancias citadas de las aguas de jurisdicción española alrededor del peñón de Gibraltar), podría ser sustituida por algún formato de más bajo nivel, del que la Comisión Interministerial de Defensa (CID), órgano de trabajo del Consejo Nacional de Defensa, es un ejemplo paradigmático, al reunir, bajo la presidencia del secretario general de Política de Defensa (SEGENPOL), en formato adaptable, representantes de la Presidencia del Gobierno y de las diferentes áreas que pudieran estar implicadas por la crisis.

Todo lo cual, parece aconsejar el desarrollo normativo detallado del artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la *Defensa nacional*, de forma que aunque la gravedad de la crisis crezca o decrezca, el órgano encargado de gestionarla pudiera mantener la continuidad a pesar del cambio de personas por otras de mayor o menos categoría de su mismo ámbito.

### *Contribución militar a la seguridad*

En el actual escenario internacional pueden darse, como es bien sabido, situaciones de crisis fuera del territorio nacional que, sin necesidad de que afecten directa e inmediatamente a los valores fundamentales constitucionalmente establecidos que definen la soberanía nacional española (independencia, integridad territorial y ordenamiento constitucional), pueden llegar a afectar a la seguridad en sentido amplio o a los intereses de España o de sus socios o aliados. Para estas situaciones, la ley, especialmente la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la *Defensa nacional*, establece que las Fuerzas Armadas contribuirán militarmente a este tipo de defensa en el marco de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa a las que España pertenece: Organización de las Naciones Unidas (ONU), Unión Europea (UE), Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Las consecuencias de estas situaciones de crisis que pueden afectar a la seguridad o a los intereses de España o de sus socios o aliados como consecuencia de guerras, conflictos armados, insurrecciones populares o incapacidad o desinterés de ciertos Estados para controlar movimientos u organizaciones no estatales, pueden agruparse de forma genérica en alguna de las siguientes categorías:

- Ocupación (o mantenimiento) del poder por un régimen hostil o potencialmente hostil.
- Utilización de determinados territorios o áreas para el planeamiento o preparación de actos agresivos.
- Significativos flujos de emigración hacia los países occidentales.

- Posibilidad de interrupción de rutas de abastecimiento de recursos escasos.
- Interrupción de suministros básicos.
- Desestabilización regional que pueda provocar alguna de las anteriores circunstancias.

Pudiendo dar lugar a algunos de los siguientes tipos de operaciones militares de gestión de crisis (OMGC) multinacionales:

- Operaciones de mantenimiento o consolidación de la paz.
- Operaciones de carácter coercitivo, con o sin autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Misiones de reforma del sector de la seguridad.
- Operaciones de evacuación de residentes españoles o internacionales.

La participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones de mantenimiento o de consolidación de la paz o en misiones de reforma del sector de la seguridad, sean como una contribución bilateral española con cualquier otro país o con carácter multinacional, se corresponde con crisis o situaciones externas en las que no es previsible la necesidad de tener que utilizar la fuerza, excepto en las improbables circunstancias que deba hacerse en legítima defensa (defensa propia), por lo que vistas desde el punto de vista español no pueden considerarse conceptualmente como una «crisis militar». Razón por la cual no parece necesario que el SNCSC intervenga ni en la decisión de participación ni en el planeamiento y seguimiento de esta, que pueden llevarse a cabo por los procedimientos políticos, administrativos y operativos habituales, entre los que figurará la preceptiva autorización de las Cortes Generales (LO 5/2005, art. 4.2) y el carácter protagónico de los ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación y de Defensa, coordinados por los correspondientes organismos permanentes de enlace entre ambos ministerios y la Presidencia del Gobierno.

No así cuando se trate de operaciones de carácter coercitivo, incluidas las de evacuación de residentes españoles o internacionales en un tercer país, se haga esta con carácter exclusivamente nacional o con carácter multinacional. En estos casos, especialmente teniendo en cuenta el carácter de operación multidimensional, con vocación de enfoque integrado, que estos tipos de operaciones están tomando últimamente, sí parece conveniente la institucionalización de algún tipo de «gabinete o célula de crisis», que inicialmente, con formato de más alto nivel, pueda evaluar y proponer la participación o no y en qué medida y con qué modalidades, y posteriormente, quizás con un formato de menor nivel, pueda efectuar el seguimiento de la operación, con su correspondiente posibilidad de proponer cambios o alteraciones.

### *Proliferación de armas de destrucción masiva*

La participación de efectivos o recursos militares en actividades para evitar la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, radiológicas, biológicas o químicas) en el mundo, puede darse en dos grandes tipos de modalidades. La que se podría llamar cotidiana, en la que las unidades y especialistas en este tipo de armas y en la gestión de sus consecuencias del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas colaboran en el seno de los organismos e instrumentos nacionales o multinacionales encargados de estas actividades. Y la excepcional, en la que la contraproliferación aconsejara el despliegue de una operación militar de carácter coactivo en el exterior.

En el primer caso, como se indica, la participación del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas se efectuaría aportando, a los organismos e instrumentos nacionales o multinacionales correspondientes, los recursos y experiencias que se les indicasen, incluyéndose en los «gabinetes o células de crisis» que pudieran crearse en las circunstancias que ello fuera necesario en el nivel que en cada caso corresponda.

En el segundo caso, al ser una operación de gestión de crisis multinacional de carácter coactivo, serían de aplicación cuantas consideraciones y comentarios se han hecho sobre estos tipos de operaciones.

### **Ámbito de la seguridad ciudadana**

#### *Acciones terroristas*

A efectos de conducir las situaciones de crisis que pudieran crear las acciones terroristas, conviene distinguir las llevadas a cabo por organizaciones o grupúsculos de carácter interno (tipo ETA, GRAPO o similares que pudieran surgir en el futuro) de las llevadas a cabo por organizaciones o grupúsculos foráneos y, dentro de estos, las llevadas a cabo por organizaciones o grupúsculos con comprobada vocación de atentar en territorio español o contra intereses españoles de aquellas cuyas acciones terroristas tienen otros ámbitos y espacios de actuación.

En el primer caso (organizaciones o grupúsculos de carácter interno), la participación de las Fuerzas Armadas españolas se inscribe en el área de la colaboración con las autoridades civiles nacionales, más específicamente, de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), sin que en ningún caso, ni el Ministerio de Defensa ni las Fuerzas Armadas deban tomar el papel director ni protagonista del planeamiento, las medidas de prevención o anticipación, la conducción de la respuesta o la gestión de las consecuencias: prevención, persecución y protección, que deben quedar en todo momento, como así se viene

haciendo, en manos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) y del poder judicial.

En este sentido, la colaboración de las Fuerzas Armadas puede materializarse en actividades como la vigilancia y protección de instalaciones o vías de comunicación, relevando a las FCSE en determinados periodos sensibles o bajo determinadas circunstancias, la impermeabilización de fronteras, la vigilancia del espacio aéreo o de determinados espacios o rutas marítimas, el apoyo al transporte (especialmente marítimo o aéreo), la complementariedad en la desactivación de artefactos explosivos o municiones abandonadas, caducadas o deterioradas, etcétera<sup>3</sup>.

Sin que deba considerarse esta lista como exhaustiva, sino simplemente como indicativa, ya que cada situación concreta y sus circunstancias específicas serán las que determinen qué acciones o cometidos son en los que podrían colaborar las Fuerzas Armadas o las autoridades del Ministerio de Defensa en función de sus propias características y posibilidades. Sin que, tampoco, deba recurrirse a ellas por la facilidad que representan sus permanente disponibilidad y variedad de medios y especialidades. Así como la guerra debe ser el último recurso de la política, las Fuerzas Armadas deben ser también el último recurso de la gestión de crisis en el ámbito de la seguridad ciudadana.

Cuando deban intervenir efectivos o recursos de las Fuerzas Armadas en alguna de estas acciones o cometidos en apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), como parte de la lucha contraterrorista, el Ministerio de Defensa debería disponer de alguna representación (de la categoría que cada caso aconseje) en el gabinete o célula de crisis que se creara o, si este no se crea, de algún tipo de oficial de enlace en los órganos permanentes que la estén dirigiendo en el nivel operativo en cada momento.

Dentro de la segunda situación: organizaciones o grupúsculos foráneos con comprobada vocación de atentar en territorio español o contra intereses españoles, hay que tener en cuenta dos posibilidades. La primera –la que parece más inmediatamente factible en nuestros días– que la amenaza no afectase solamente a España, sino también a otros países, especialmente a sus socios y aliados. La segunda, que no debería descartarse por difusa o improbable que parezca en los momentos actuales, la posibilidad de agresiones o amenazas de carácter terrorista por parte de alguna organización o grupúsculo foráneo con vocación de atentar en territorio español o contra intereses españoles de forma exclusiva, como podría ser el caso de la aparición futura de alguna organización o grupúsculo clandestino, más o menos reprimido o tolerado por las autoridades

<sup>3</sup> VEGA FERNÁNDEZ, Enrique (2010), *Operaciones militares de gestión de crisis. Tipos, evolución y características*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, pp. 27-29 y 40-41.

de Marruecos, actuando con base en este país con objetivos exclusivamente reivindicativos de los territorios y aguas de soberanía española en el norte de África.

Dentro de la primera posibilidad (amenaza compartida) puede darse la eventualidad de que alguna de las organizaciones internacionales a las que España pertenece decida organizar una operación militar multinacional de carácter coactivo como complemento, continuación o último recurso para combatirla. Dentro de la segunda (amenaza no compartida), esta eventualidad también es posible, aunque lo más previsible es que si se decidiera actuar militarmente, tendría que hacerlo España en solitario. Sea de una forma u otra, estaríamos ante tipos de situaciones ya analizados en los apartados anteriores en los que la gestión de la crisis se resuelve mediante una operación de guerra o una operación militar de gestión de crisis de carácter coercitivo, sea exclusivamente nacional o de carácter multinacional, para las que siempre habrá que tener en cuenta que deben considerarse como un auténtico último recurso, si realmente se consideran agotadas o insuficientes todas las medidas de protección (interna), información, diplomáticas y económicas. El recurso a la actuación militar en el exterior en la lucha contraterrorista parece haber mostrado ya suficientemente sus dificultades.

Para la tercera situación (organizaciones o grupúsculos foráneos sin específica vocación de atentar en territorio español o contra intereses españoles), estas últimas consideraciones son todavía más pertinentes. La experiencia histórica reciente parece evidenciar que si bien auténticas operaciones de guerra (solamente limitadas por el derecho internacional humanitario o de los conflictos armados) pueden resultar útiles como medida quirúrgica para desarticular temporalmente a una organización o grupúsculo terrorista (Afganistán, octubre-noviembre de 2001), su continuación como operación militar de gestión de crisis (OMGC) de carácter coactivo, en cualquiera de sus diferentes modalidades (limitadas, además de por el derecho internacional humanitario, por ciertas reglas de enfrentamiento visando a favorecer la adhesión de la población o una posible reconstrucción física o institucional) parece exigir todavía continuados análisis para determinar su viabilidad, condiciones de ejecución y tipos de objetivos alcanzables (Afganistán e Irak a partir de 2006).

### *Lucha contra el crimen organizado*

La posible participación de unidades o recursos de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado tiene una enorme similitud con este mismo tipo de cometidos en las situaciones de crisis creadas por las acciones terroristas, por lo que, en términos generales, la mayoría de las consideraciones hechas en el epígrafe anterior resultan válidas para el presente.

Así, cabe vislumbrar dos grandes tipos de escenarios. Aquel en el que la organización delictiva actúa directamente en nuestro país (aunque ciertas medidas para combatirla haya que tomarlas fuera de él) y aquel en el que las acciones de la organización delictiva solamente afecten de forma indirecta a los intereses españoles.

Analizando en primer lugar este segundo escenario, en el que las acciones de la organización delictiva solamente afecten de forma indirecta a los intereses españoles, la única posibilidad de actuación de las Fuerzas Armadas sería que participasen en algún tipo de operación militar (o civil-militar) multinacional en el seno de una alianza o coalición internacional, que buscara paliar los efectos nocivos para los intereses de los países participantes que las acciones de la organización delictiva pudieran representar, actuando allí donde dichas acciones se estén llevando a cabo. Se volvería a estar, por tanto, ante el escenario ya analizado de participación de las Fuerzas Armadas españolas en una operación de guerra o en una operación militar de gestión de crisis de carácter coercitivo, que, al igual que se preconiza para ellas en el caso de guerra a una organización terrorista, deberían considerarse como solamente el último recurso y con todas las prevenciones imaginables, dada la alta probabilidad de no conseguir los objetivos pretendidos, a cambio de la posibilidad de tener que pagar un alto coste financiero, en vidas y en recursos.

Cuando, por el contrario, las acciones delictivas de la organización en cuestión se efectúen dentro de nuestro país o con consecuencias en él, incluyendo, por tanto, las relativas a la inmigración ilegal, se estaría ante una típica colaboración en apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del poder judicial, en las que las Fuerzas Armadas, como ya se ha reseñado, tendrían sus actuaciones más características en los ámbitos de la vigilancia de vías de comunicación, especialmente marítimas, el apoyo logístico, incluidas las labores de castrametación, o el refuerzo en la vigilancia de fronteras terrestres.

Como en el caso del apoyo al poder judicial y a las FCSE en la lucha contra las organizaciones o grupúsculos terroristas, si en la lucha contra las organizaciones delictivas del crimen organizado tienen que intervenir las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa debería poder disponer de alguna representación en los órganos de dirección y coordinación que a tal efecto se creen en cada caso concreto, sean del nivel de gabinete o célula de crisis o meramente de nivel operativo.

### *Ciberamenazas*

Los posibles riesgos o amenazas de carácter cibernético tienen, desde el punto de vista que puede interesar a las Fuerzas Armadas, un doble ámbito o escenario. Por un lado, estas se pueden dirigir contra determinadas instalaciones críticas (centrales nucleares o eléctricas, redes de

abastecimiento de aguas, electricidad o energéticas, sistemas administrativos o bancarios, instalaciones o unidades del ámbito de la seguridad, etcétera), cuya anulación o disrupción pueden alterar el normal funcionamiento de la vida nacional en los más variados aspectos. Y por otro, pueden estar dirigidas a las propias redes y servicios cibernéticos de las Fuerzas Armadas.

En el primer caso, la posible contribución de las Fuerzas Armadas se centra en la integración de sus servicios de seguridad cibernética en los de carácter nacional<sup>4</sup>, debiendo, en consecuencia, tener representación en ellos y en los gabinetes de crisis que se pudieran crear ante emergencias cibernéticas concretas.

En el segundo caso, cuando son las propias redes y recursos cibernéticos de las Fuerzas Armadas los amenazados o atacados, la responsabilidad es doble. No solamente debe actuarse en coordinación con los servicios de seguridad cibernética de carácter nacional y bajo sus presupuestos y procedimientos, sino que, no ya solo en estos casos, sino con carácter general y continuado, todos los miembros de las Fuerzas Armadas, así como todos sus organismos, unidades, centros y dependencias, deben ser conscientes de la necesidad del más estricto cumplimiento de toda la normativa y procedimientos relativos al uso y seguridad de sus recursos cibernéticos. Es en este sentido en el que ya se está trabajando, en fase avanzada, en un mando de ciberdefensa de las Fuerzas Armadas.

## Ámbito de la protección civil

### *Emergencias, catástrofes y desastres*

La participación de efectivos o medios de las Fuerzas Armadas como recurso del Ministerio de Defensa en la gestión de emergencias, catástrofes o desastres es una realidad de ya larga tradición en España, normativamente muy actualizada como consecuencia de la creación en 2005 de la Unidad Militar de Emergencias (UME).

Lo que hace que sea, probablemente, el ámbito de actuación de las Fuerzas Armadas como colaboradoras de una autoridad nacional civil mejor regulado. Fundamentalmente por la ya varias veces citada LO 5/2005, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005<sup>5</sup>, que crea la Unidad Militar de Emergencias, y el Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad

<sup>4</sup> Centro Criptográfico Nacional, Centro de Protección de Infraestructuras Críticas, Equipos de Respuesta ante Incidentes de Seguridad Cibernéticos institucionales y privados, etcétera.

<sup>5</sup> BOE nº 17 de 20 de enero de 2006.

Militar de Emergencias, así como por las sucesivas Directivas del jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) que regulan la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo de autoridades civiles en casos de emergencias, catástrofes o desastres.

La LO 5/2005 legaliza estos tipos de intervenciones al establecer que (art. 15.3) «las Fuerzas Armadas, junto con las instituciones del Estado y las administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas» basándose (exposición de motivos) «en el principio de contribución gradual y proporcionada a la situación que sea preciso afrontar». En función de cuya idea, el Consejo de Ministros<sup>6</sup>, crea la Unidad Militar de Emergencias (UME). Una unidad militar conjunta con capacidad para desplegar, en los mínimos periodos de tiempo indispensables, personal militar específicamente adiestrado y medios operativos adecuados para las tareas de protección civil, con la función, prioritaria pero no exclusiva, de intervenir en las mencionadas situaciones expresadas en la LO 5/2005, dentro del territorio nacional o en situaciones humanitarias o de emergencia fuera de él, a criterio del presidente del Gobierno<sup>7</sup>.

Posteriormente, ha sido el RD 1097/2011, el que ha desarrollado las formas concretas en que la UME debe llevar a cabo sus cometidos en el marco operativo diseñado por la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre *Protección civil*, que atribuye al ministro del Interior la condición de autoridad superior en materia de protección civil, con el apoyo y asesoramiento de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias de su Ministerio, y, en consecuencia, le otorga la facultad de disponer la movilización de los recursos del Estado cuando la intensidad de las situaciones de emergencia así lo exija o cuando así se lo soliciten las comunidades autónomas.

Valorada (artículo cuarto del protocolo) la dimensión de la emergencia, los medios disponibles y los principios rectores de la protección civil, el Ministerio del Interior decide, o no, la solicitud al Ministerio de Defensa de la UME, siendo el ministro de Defensa, el que, por delegación del presidente del Gobierno, puede ordenar, en última instancia, dicha participación. En este sentido, la UME, dentro del Ministerio de Defensa, tiene un complejo sistema de dependencias que probablemente habría que racionalizar. Orgánicamente depende del ministro de Defensa, operativamente del Estado Mayor de la Defensa y de su Mando de Operaciones, funcionalmente de la Secretaria de Estado de Defensa, de la Subsecretaria de Defensa y de la Secretaria General de Política de Defensa, así como de los tres Cuarteles Generales de los Ejércitos para numerosas cuestiones de personal, logísticas, administrativas y disciplinarias. Amén de la depen-

<sup>6</sup> Acuerdo del 7 de octubre de 2005.

<sup>7</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005.

dencia de algunos de sus materiales (Agrupación de Medios Aéreos: Grupo de Hidroaviones y Batallón de Helicópteros de Emergencias) de otras instancias (Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, Cuartel General del Ejército de Tierra y Cuartel General de Aire) con diferentes tipos de doble o triple dependencia.

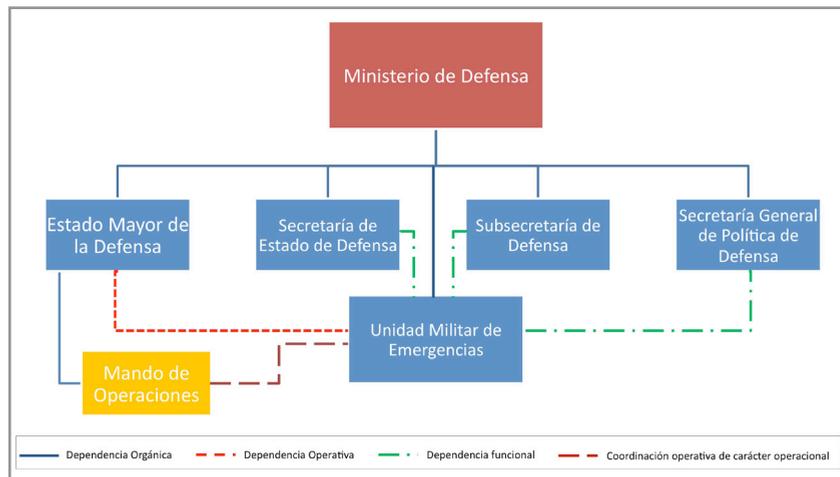


Figura 3.1. Dependencias de la UME del MINISDEF.  
Fuente: Gómez Escarda et al., op. cit., p.16

En cualquier caso, los efectivos de la UME (artículo sexto del protocolo) actúan siempre encuadrados y dirigidos por sus mandos naturales, integrando un equipo de enlace en el Centro de Coordinación Operativa Integrado (CCOI) desde el cual se esté dirigiendo la emergencia. Salvo en los casos (artículo séptimo del protocolo) en que la emergencia sea declarada de interés nacional (nivel 3), en los que la dirección y coordinación operativa de la respuesta corresponde al jefe de la UME bajo la dependencia del Ministerio del Interior. Además (artículo décimo del protocolo), los miembros de la UME, en el ejercicio de sus funciones de protección civil y solamente en estos casos, tienen la consideración de agentes de la autoridad, con todas responsabilidades y prerrogativas que ello conlleva.

Estas posiciones, integración en y subordinación operativa al CCOI que específicamente se constituya en cada situación de emergencia concreta o dirección del mismo cuando corresponda (nivel 3, emergencia declarada de interés nacional), son desde las que la UME, como representante e instrumento del Ministerio de Defensa en las situaciones de emergencia, se integra en el SNCSC, pareciendo adecuado, en consecuencia, que tuviese algún representante, propio o del Ministerio de Defensa, en los gabinetes o células de crisis de alto nivel que pudieran constituirse al efecto.

La colaboración de las Fuerzas Armadas en las necesidades de protección civil no es, sin embargo, exclusiva de la UME, aunque sí se articula en función de ella, dado el carácter prioritario y especializado de esta unidad para este tipo de cometidos. En este sentido, el propio Real Decreto 1097/2011 establece que no solamente (artículo octavo del protocolo) la UME podrá utilizar todo tipo de medios públicos y privados para el cumplimiento de las misiones que se le asignen y mientras dure su intervención, cuando así lo dispongan los planes de protección civil, sino que también incluye (artículo primero del protocolo) que «para el desempeño de sus misiones, la UME podrá utilizar efectivos y medios de otras unidades de las Fuerzas Armadas de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Estado Mayor de la Defensa».

Procedimientos que son los contemplados en las sucesivas Directivas del jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) sobre el tema, según las cuales la participación de otras unidades militares será siempre subsidiaria y complementaria a la de la UME, cuya actuación es prioritaria, y se llevará a cabo por el periodo de tiempo estrictamente indispensable para suplir las carencias de la UME en capacidades concretas y bajo el mando de sus jefes naturales, siendo la seguridad de los efectivos y medios primordial, no pudiendo utilizarlos en cometidos que entrañen un riesgo adicional para los que no se les ha instruido previamente<sup>8</sup>.

Así pues, la participación de las Fuerzas Armadas y la intervención del Ministerio de Defensa en el ámbito de la protección civil dentro del territorio nacional parecen estar suficientemente reguladas e incluso, a día de hoy, disponer de una experiencia que probablemente está permitiendo subsanar las pequeñas o grandes deficiencias que el sistema inicialmente pudiera haber planteado. No así, sin embargo, en lo que respecta a dichas intervenciones y participaciones en el exterior, tanto de la propia UME, a pesar de que el propio RD 1097/2011 faculta (disposición final segunda, dos) «al ministro de Defensa a dictar las disposiciones que sean necesarias para reglamentar las condiciones operativas que resulten de aplicación a la participación de la UME en operaciones en el exterior» (reglamentación que no se ha llevado a cabo o, al menos, no se ha hecho pública), como en lo relativo a las intervenciones de otros tipos de unidades militares españolas en emergencias, catástrofes o desastres en el exterior, a pesar de que estas se han producido en los últimos tiempos con una cierta frecuencia, tanto de forma bilateral como multinacional.

<sup>8</sup> GÓMEZ ESCARDA, María y VEGA FERNÁNDEZ, Enrique, *Protección Civil y Fuerzas Armadas: la Unidad Militar de Emergencias*, Documento de Trabajo 33/2008 del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas, ISBN 978-84-92424-50-4, pp. 17-18.

Relación de intervenciones de las Fuerzas Armadas españolas fuera del territorio nacional en operaciones de carácter humanitario o de protección civil, bilateral o multilateralmente.

1. Proporcionar confort (Kurdistán iraquí) abril- junio 91
2. Grupo coordinación AHUE (Yugoslavia) octubre 92-abril 96
3. Alba (Albania) marzo- junio 1997
4. Alfa Charlie (Honduras y Nicaragua) noviembre 98-febrero 99
5. Alfa Romeo (Albania) enero-julio 1999
6. Tango Tango (Turquía) agosto-octubre 1999
7. India Mike (Mozambique) marzo-abril 2000
8. Respuesta solidaria I (Indonesia) enero-marzo 2005
9. Respuesta Solidaria II (Paquistán) octubre 2005-enero 2006
10. Hispaniola (Haití) enero-mayo 2010

Tabla 3.1. Relación de intervenciones de las FFAA españolas fuera del territorio nacional en operaciones de carácter humanitario o de protección civil, bilateral o multilateral

La posible participación de unidades o medios de la UME en el exterior en el rango de cometidos que le son propios, como un instrumento más de la acción exterior del Estado español, en equivalencia a lo que hoy día desarrollan de forma habitual y cotidiana el resto de las unidades y efectivos de las Fuerzas Armadas españolas, está suficientemente amparada, como ya se ha señalado, tanto por la LO 5/2005, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005 y el RD 1097/2011, como por los últimos documentos nacionales de seguridad y defensa: la Directiva de Defensa Nacional 1/2008, la Estrategia Española de Seguridad y la Directiva de Defensa Nacional de 2012.

Sin que, sin embargo, ninguna de ellas se haya adecuadamente desarrollado para establecer y especificar los procedimientos de relación entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Defensa e Interior para la coordinación, en planeamiento y ejecución, de la UME, u otras unidades militares, con los representantes de España en el territorio en el que se va a actuar, con las Unidades de Apoyo a Desastres del Ministerio del Interior o con los organismos de socorro en emergencias de las organizaciones internacionales de las que España forma parte: la Unión Europea y la OTAN fundamentalmente, pero también la ONU, la OSCE y las ONG. Una tarea que debería desarrollar el SNCSC junto a los tipos de «gabinetes o células de crisis» adecuados para estos tipos de crisis, cuando crearlos pareciese conveniente.

Además, las posibles intervenciones de la UME fuera del territorio nacional no dejan de presentar algunos interrogantes específicos. El primero es relativo al tipo de situaciones para las que está concebida la UME. Situaciones que pueden acontecer en el territorio nacional en cualquier momento y de forma inesperada e imprevisible. Una de sus muchas ca-

racterísticas que la diferencian del resto de unidades militares, cuya probabilidad de tener que ser empleadas en el territorio nacional de forma masiva y en casi su totalidad en su función fundamental y primordial de garantizar la soberanía nacional (su independencia, su integridad territorial o su ordenamiento constitucional) es, hoy día, de muy baja, por no decir nula, probabilidad.

Parece necesario, por tanto, que estas intervenciones de la UME en el exterior, al menos cuando deban de ser de una cierta entidad, deban esperar a que exista suficiente experiencia como para poder discernir cuáles son sus parámetros reales de utilización —y los de sus diferentes tipos de unidades y especialidades— en territorio nacional, de forma que su empleo fuera de él no deje a la población española desasistida o no suficientemente asistida<sup>9</sup>.

El segundo interrogante, basado en esta primera consideración, hace referencia a la posible participación de los recursos de la UME en operaciones multinacionales de carácter humanitario o de protección civil de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, fundamentalmente la Unión Europea y la OTAN, pero también las propias Naciones Unidas. Una participación que no puede extrañar que sea solicitada en el futuro por ellas con bastante probabilidad en el futuro, por ser la UME la única unidad militar en el mundo actualmente que ha alcanzado tal grado de especificidad, perfeccionamiento y experiencia en estos tipos de cometidos.

En esta idea es en la que surge el interrogante de si la los efectivos y recursos de la UME deberían o no ser integrados en los inventarios que estas organizaciones<sup>10</sup> confeccionan con los medios que los países miembros están dispuestos a cederles para poder responder de forma rápida y organizada a las situaciones que surjan, que en el caso de catástrofes y calamidades son siempre de carácter, más que urgente, inmediato, y en consecuencia, poco adaptables a decisiones que requieran procedimientos no automáticos<sup>11</sup>.

### Reflexiones sobre la revisión del SNCSC

A modo de conclusiones del presente capítulo, se resumen las siguientes sugerencias sobre aspectos de posible mejora de la actual estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis:

<sup>9</sup> GÓMEZ ESCARDA *et al.*, *op. cit.*, pp. 50-51.

<sup>10</sup> Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, y Comité de Planeamiento Civil de Emergencias en la OTAN.

<sup>11</sup> GÓMEZ ESCARDA *et al.*, *op. cit.*, pp. 51-56.

- Siempre que recursos de las Fuerzas Armadas deban intervenir con cualquier tipo de actividad como consecuencia de la activación del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, estas o el Ministerio de Defensa deben disponer de un representante en los gabinetes o células de crisis que se establezcan, incluida la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, si esta se constituyera.
- Este requerimiento debería ser aplicable a las situaciones en las que las Fuerzas Armadas presten apoyo a autoridades civiles, aunque no llegue a activarse el SNCSC.
- A efectos de flexibilizar esta inserción, los gabinetes o células de crisis que se constituyan, incluida en su caso la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, no deberían tener una composición fija predeterminada de antemano, sino adaptar su composición al tipo de crisis y a las circunstancias en que se desarrolla.
- Parece conveniente un adecuado desarrollo normativo del capítulo 8 de la Ley Orgánica 5/2005 de *La defensa nacional*, para que la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, con el formato adecuado a las circunstancias del momento, pueda asumir las funciones del Consejo Español de Seguridad y del Consejo de Defensa Nacional, cuando el Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis se active como consecuencia de una crisis militar que afecte a la soberanía nacional (independencia de España, integridad territorial u ordenamiento constitucional).
- Parece conveniente el desarrollo normativo para que la Comisión Interministerial de Defensa tenga una composición variable, adaptable a las circunstancias concretas en las que deba activarse como elemento del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis.
- Parece conveniente impulsar el funcionamiento del Mando de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas, debidamente insertado funcionalmente en un organismo similar de carácter nacional.
- Parece conveniente racionalizar el sistema de dependencias de la Unidad Militar de Emergencias dentro del Ministerio de Defensa.
- Parece conveniente desarrollar normativamente los procedimientos de decisión y de participación de la Unidad Militar de Emergencias en el exterior.

## Conclusiones

GD. D. Juan Antonio Moliner González

Las situaciones de crisis pueden afectar a muchos ámbitos y sectores del devenir de las colectividades humanas. Lo habitual, incluso desde un punto de vista histórico, ha sido asociar las crisis a los conflictos armados y por tanto centrar su gestión en los instrumentos y medios militares. De hecho, a la hora de escribir estas líneas están ocurriendo los sucesos que determinan la «crisis de Mali», así como el ataque terrorista perpetrado en una instalación de extracción de gas de la compañía británica BP en el sureste de Argelia.

En relación con las «situaciones de crisis» que estos sucesos han generado en esos países, entre las muchas informaciones que llegan sobre la misma se resaltan las que recogen las reuniones del Gabinete de Gestión de Crisis del primer ministro del Reino Unido y la visita de Cameron a Argelia acompañado de su asesor de Seguridad Nacional, así como, las reuniones mantenidas por el presidente francés Hollande, en varias ocasiones, con su Gabinete de Crisis.

Por otro lado, es cierto que cada Estado en función de su cultura, organización, intereses y capacidades tiene una manera específica de abordar las crisis. En España, las situaciones de Mali y Argelia se han gestionado de manera diferente a los países mencionados. En principio ninguna de las estructuras del actual Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis se ha activado, habiéndose preferido que la gestión de las mismas se llevara a cabo desde los Ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa, con la coordinación política de Presidencia. En otras ocasiones, por el

contrario, como en la crisis de la denominada «primavera árabe» y dada su diferente naturaleza, sí se activó nuestro Sistema de Conducción de Crisis. En ambos casos, las áreas geopolíticas donde se produjeron las crisis son de gran interés para España, pero los mecanismos de conducción de las mismas han sido distintos.

Hay diferentes situaciones, en las que las crisis no son de carácter bélico ni exigen la participación de los militares en acciones de combate, sino que son del, llamemos, ámbito estrictamente civil, sin que ello signifique que las fuerzas armadas no puedan prestar su colaboración, apoyo o asistencia, aunque a veces se argumenta la necesidad de una representación de las mismas en los órganos que dirigen la lucha contra el terrorismo o el crimen organizado, a los que frecuentemente se apoya desde aquellas. En esta línea, debemos esperar que el futuro Mando de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas tenga una incardinación en el sistema que contra los riesgos y amenazas cibernéticas se está diseñando, y cuyas líneas generales están siendo definidas por la nueva la Estrategia Nacional de Ciberseguridad.

Esas crisis no bélicas son las que en su mayoría identificamos como «emergencias», término que empleamos genéricamente y contra las que luchan con esfuerzo y actitud heroica los organismos de protección civil o la propia Unidad Militar de Emergencias (UME). Respecto a esta y en relación con su intervención en territorio nacional, se observa un complejo sistema de relaciones que en lo posible convendría racionalizar, y de cara a su intervención exterior hay que aclarar cuestiones sobre medios y unidades de la UME que pueden desplazarse fuera sin dejar desprotegido el territorio español así como la conveniencia o no de poner a disposición de la OTAN y la UE algunos de esos medios.

Las catástrofes, otro concepto clave en el origen de las emergencias, cada vez más frecuentes y aunque son una noción diferente de la de desastre, las entendemos como producto de grandes accidentes, desastres naturales, pandemias o actos terroristas. Su origen y sobre todo, sus consecuencias, en algunos casos se relacionan significativamente con los efectos del cambio climático, las tendencias demográficas o los desplazamientos crecientes de población rural a los núcleos urbanos, situación que se ha acelerado en todos los espacios geográficos de nuestro planeta.

En todos los casos y para hacer frente a esa diversidad de situaciones se han desarrollado, fundamentalmente en los países desarrollados y en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, unas estructuras basadas en diferentes modelos conceptuales para hacer frente a las tan variadas situaciones de crisis que pueden surgir.

En la Estrategia Española de Seguridad, actualmente en fase avanzada de revisión, se menciona la necesidad de «reforzar las capacidades de la Presidencia del Gobierno para la coordinación y el liderazgo de la gestión de

la seguridad». La Estrategia, que fue aprobada en 2011, plantea reformar el hasta ahora Sistema de Conducción de Situaciones de Crisis y que el soporte de la gestión corresponda al recientemente creado Departamento de Seguridad Nacional que ha englobado y sustituido al Departamento de Infraestructuras y Seguimiento para las Situaciones de Crisis (DISSC), creado con el inicio de nuestro sistema de conducción allá por 1987.

Aunque no es conocido aún el resultado de la revisión de la Estrategia en marcha, se plantea la creación de una estructura al más alto nivel que vele por la seguridad de España y sus ciudadanos. Este organismo se considera absolutamente necesario para que la gestión de las crisis sea eficiente, y por ello debe contar con el respaldo político superior, aspecto que resultará en una apropiada coordinación y el éxito en la gestión de las respuestas a las multidimensionales crisis que nos afectan en el mundo actual.

El sistema español de conducción de crisis que, como se ha indicado, nació en los años ochenta del siglo pasado, ha ido experimentando modificaciones para adaptarse a esas situaciones que pudieran impactar negativamente en el bienestar y la seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, España no ha completado, en todas sus dimensiones, un desarrollo de las estructuras de gestión de crisis que las hagan homologables a las de nuestros vecinos. La coordinación entre los ministerios y organismos implicados, se basa en buena medida en la buena voluntad de unos y otros, que no se pone en duda, pero el análisis de cada cual puede no ser totalmente independiente y estar contaminado por visiones y a veces intereses propios del departamento correspondiente.

Se precisa por todo ello de un consejero, coordinador, asesor, o figura análoga, próximo al presidente del Gobierno, apoyado por una adecuada estructura, suficientemente independiente, para dar un juicio de experto que conjunte las preocupaciones y posibles estrategias cuando la crisis estalla. En los países de nuestro entorno, como se detalla en los trabajos de este documento, tiene diversas denominaciones y abundan las de consejero de Seguridad Nacional o consejero de Defensa y Seguridad Nacional, difiriendo de unos a otros casos en su naturaleza que se orienta más hacia lo consultivo o ejecutivo.

La evolución y el propio desarrollo de los acontecimientos ha puesto de manifiesto la necesidad del cambio de un sistema, el español, en el que primaba la conducción –era su denominación de Sistema Nacional de **Conducción** de Situaciones de Crisis– al actual, aun no desarrollado, pero que se transforma en Sistema Nacional de **Gestión** de Situaciones de Crisis (RD Decreto 1119/2012, de 20 de julio). Y conceptualmente el cambio no es menor, pues conducción se dirige a la decisión mientras que gestión asume intereses mucho más amplios que abarcan el análisis de causas y efectos, la prevención, alerta, adiestramiento y la regulación mediante normativa y procedimientos.

Respecto a las acciones civiles para hacer frente a las situaciones de crisis el Planeamiento Civil de Emergencia ha ejercido siempre un gran ascendiente en España y se describe en los artículos de este documento como este concepto de la OTAN ha influido e inspirado en la creación del sistema español de conducción de situaciones de crisis.

Resulta interesante y curioso constatar que en nuestro país se ha perdido la validez legal del concepto de defensa civil tras la derogación que la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 hizo de la Ley Orgánica 6/1980, que sí lo recogía. Ese concepto clásico, si bien asociado a la defensa nacional, pretende aportar planificadamente todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares para la respuesta ante todo tipo de crisis, incluyendo aquellas más específicas del ámbito de la protección civil. La convergencia de esos dos objetivos: defensa civil y protección civil ha sido llevada a cabo, quizá con no toda la eficiencia esperada, por el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia, elemento esencial del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis que no ha dado de sí todo el beneficio que podría haber producido.

En las crisis típicamente militares, el Consejo de Defensa Nacional (CDN), creado por la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005, no ha desempeñado un papel particularmente activo, quizá debido a esa cierta duplicidad en las funciones y composición con la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. Y no debería menospreciarse el valor que podría aportar la Comisión Interministerial de Defensa, órgano de trabajo del CDN, al ser más funcional y expeditiva en su convocatoria y capacidad de reunión.

Todas estas consideraciones nos llevan a pensar que en el futuro Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis que se empiece a desarrollar, teniendo en cuenta los parámetros y estructuras que como alto marco conceptual pueda aportar la revisión de la Estrategia Española de Seguridad, deberán tenerse en cuenta las siguientes limitaciones que ha tenido el sistema y que se expresan de forma resumida:

- *Escaso desarrollo legal y normativo*, con un claro déficit en la necesaria unidad de doctrina, prácticamente inexistente a día de hoy (es por ello necesario redefinir conceptos tan útiles como los de defensa civil y cooperación civil y ajustarlos al nuevo diseño), así como en los procedimientos, que lleva a disonancias en las respuestas de los diferentes elementos del sistema. Ello facilitaría una gestión más eficaz.
- *Infrautilización de organismos, procedimientos y estructuras del sistema*, debido tanto a la falta de flexibilidad que la clasificación de secreto impone a las reuniones y deliberaciones de las estructuras del sistema como al rechazo político a aceptar que existe un problema serio: una crisis, ya que la sociedad puede alarmarse ante ello; lo anterior se relaciona también con la limitada «cultura de crisis», entendida como el conocimiento y la disposición a utilizar las estructuras administrativas

establecidas para la gestión de crisis, prefiriéndose por parte de los responsables el empleo de estructuras administrativas normales no diseñadas para hacer frente con sus medios a las situaciones de crisis.

- *Complejidad* e incluso oscuridad en la delimitación de *competencias* de departamentos y organismos, lo que ha llevado a que se ejerzan mismos cometidos y funciones por diferentes órganos, a veces de distinto nivel. Descentralización en la planificación y gestión no implica duplicidad de funciones si hay una apropiada dirección y coordinación.
- *Necesidad* de una *información* que fluya de forma más ágil vertical y horizontalmente y que sea más accesible a los que tienen «necesidad de conocer».
- *Imprescindible aumento de la coordinación*, a nivel nacional entre diferentes departamentos, administraciones y organismos (de donde surge la necesidad de que la estructura coordinadora esté situada al más alto nivel), y a nivel internacional dada la incidencia global de las crisis en nuestro mundo interconectado.

Desde el principio, uno de los objetivos de los componentes de este Grupo de Trabajo ha sido expresar de forma razonada aquellas directrices o, al menos, orientaciones que podría seguir la reforma del Sistema Nacional de Gestión (y no solo Conducción) de Situaciones de Crisis. Con ese ánimo se apuntan las siguientes:

- España siempre ha defendido la coherencia conceptual del enfoque integral que la Unión Europea mantiene en la gestión de crisis, abordándolas con una amplia panoplia de medios e instrumentos e intentando, y no siempre consiguiendo, que desde las fases primeras de la planificación hasta el planteamiento de las estrategias de salida, la integración y coordinación sea la pauta de actuación. En consecuencia, para evitar duplicidades y desajustes en ese enfoque integral propugnado, es necesario adaptar el sistema y sus instrumentos, tanto en el marco de la Política de Seguridad y Defensa Nacional, como en la definición y planteamiento del modelo conceptual. Así se evitará ver una Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis y un Consejo de Defensa Nacional con cierta duplicidad de funciones y muy similar composición.
- Los elementos del sistema deben compartir principios, objetivos y, muy intensamente, procedimientos para la mejor gestión de las situaciones de crisis, activándose las estructuras de abajo hacia arriba, algo que impera en la adecuada gestión de las modernas situaciones de crisis. Y activándose los órganos que compongan el sistema en el formato adecuado a la gestión de las crisis a afrontar.
- Todo planeamiento basado en capacidades a conseguir demanda un estudio pormenorizado del entorno, nacional e internacional, que a

través de un completo análisis de riesgos y vulnerabilidades, establezca claramente las amenazas que se deben afrontar y que tenga en cuenta los compromisos internacionales y la necesidad de compatibilidad e interoperabilidad para colaborar de forma fiable y solidaria con nuestros aliados y amigos cuando la situación de crisis y nuestros compromisos internacionales lo demanden.

- En el diseño del nuevo sistema y en línea con lo anterior hay que considerar la identificación previa de los recursos y capacidades humanas y materiales y de los diferentes instrumentos civiles y militares, así como la necesidad de su utilización polivalente, al ser susceptible de ser empleados escalonadamente en beneficio de diferentes usuarios.
- Coordinación e integración son elementos que parecen esenciales en el nuevo modelo, mucho más horizontal, que se propugna. Por ello resulta imprescindible el diseño de adecuados mecanismos de coordinación interterritorial, así como entre los departamentos ministeriales implicados, que contribuya a la interacción e integración funcional de los diferentes organismos del sistema, como pueden ser los diferentes centros de crisis departamentales.
- Podría, además, crearse o potenciarse ciertos centros de crisis temáticos, como en ciberseguridad, terrorismo, crimen organizado, infraestructuras críticas, pues estos son más horizontales (no sectoriales), y no afectan a un Departamento específico, sino a varios.
- En todo caso, esa coordinación resulta necesaria incluso con las instituciones y empresa privadas (llegando al establecimiento de convenios), que controlan importantes recursos estratégicos y que serían necesarios para afrontar determinadas situaciones de crisis.

La reforma del Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis se encuentra en estos momentos en una fase crucial y la oportunidad que brinda la revisión que se está llevando a cabo de la Estrategia de Seguridad no debería desperdiciarse.

Se debe acometer una reestructuración del sistema de gestión apoyándose en las estructuras que haya que implementar y que se determinen al poner en marcha esa Estrategia Española de Seguridad.

Las ideas y principios expuestos por los autores de este documento se ofrecen en el mismo de forma razonada y tienen mucho de su fundamento en la experiencia de aquellos. Seguro que muchas de ellas podrán ser aprovechadas en esa reforma que se está acometiendo y deberá implementarse en un futuro cercano.

## Índice de figuras y tablas

### *Figuras*

- 1.1. Sistema.
- 1.2. Jerarquía y funciones.
- 1.3. Fases de la conducción de la gestión.
- 1.4. Suplencias administrativas de los tres modelos de gestión.
- 1.5. Tipología actual de las crisis.
  - 2.1. Evolución del número de desastres registrados entre 1900- 2011.
  - 2.2. Evolución del número de conflictos violentos entre 1946- 2009.
  - 2.3. Sistema integrado de aportación de capacidades basado en diferentes ámbitos (público, privado e internacional).
- 3.1. Dependencia de la UME del MINISDEF.

### *Tablas*

- 1.1. Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. Funciones iniciales (1986).
- 1.2. Comisión de Apoyo a la Comisión Delegada. Funciones primigenias (1987).
- 1.3. Dirección de Infraestructura y Seguimiento para situaciones de Crisis. Funciones primigenias (1987).
- 1.4. Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. Asunción de funciones (2004).
- 1.5. Comisión de Apoyo a la Comisión Delegada. Funciones redefinidas (1990).
- 1.6. Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis. Funciones complementarias (2000).
  - 2.1. Funciones del Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia.
  - 2.2. Composición del Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia.
  - 2.3. Comités sectoriales de trabajo del Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia.
  - 2.4. Clasificación de planes de protección civil.
  - 2.5. Sistemas comparados de gestión de crisis y emergencias en países occidentales.
  - 2.6. Comparativa de las estrategias de resiliencia y anticipación en gestión de crisis para condiciones de previsibilidad y de conocimiento del riesgo.
- 3.1. Relación de intervenciones de las FFAA españolas fuera del territorio nacional en operaciones de carácter humanitario o de protección civil, bilateral o multilateral.

## Relación de acrónimos empleados

### Relación de acrónimos empleados

<b>Sigla o Acrónimo</b>	<b>Significado</b>	<b>Origen</b>
CA	Comisión de Apoyo	España
CCOI	Centro de Coordinación Operativa Integrado	España
CDGSC	Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis	España
CDN	Consejo de Defensa Nacional	España
CEPC	Comité de Planeamiento Civil de Emergencia	OTAN
CES	Consejo Español de Seguridad	España
CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional	España
CID	Comisión Interministerial de Defensa	España
CNPCE	Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia	España
COPS	Comité Político y de Seguridad	UE
CRT	Equipos de Respuesta Civil	UE
DIGENPOL	Dirección General de Política de Defensa	España
DISSC	Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis	España
EADRCC	Centro Euroatlántico para la Coordinación de la Respuesta ante Desastres	OTAN
EES	Estrategia Española de Seguridad	España
EMAD	Estado Mayor de la Defensa	España
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	España
JEMAD	Jefe de Estado Mayor de la Defensa	España
MIC	Centro de Vigilancia Informática	UE
NRBQ	Nuclear, radiológica, biológica, química	España
OMGC	Operaciones Militares de Gestión de Crisis	España
ONG	Organización No Gubernamental	España
ONU	Organización de las Naciones Unidas	España
OSCE	Organización de Seguridad y Cooperación en Europa	España

## Relación de acrónimos empleados

<b>Sigla o Acrónimo</b>	<b>Significado</b>	<b>Origen</b>
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte	España
POC,s	Puntos de Contacto	OTAN
SCEPC	Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia de la OTAN	OTAN
SEGENPOL	Secretario General de Política de Defensa	España
SEPAL	Servicio Permanente de Alertas	España
SNCS	Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis	España
SNGSC	Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis	España
TGS	Teoría General de Sistemas	España
UE	Unión Europea	España
UME	Unidad Militar de Emergencias	España

## Composición del grupo de trabajo

- PRESIDENTE: D. Juan Antonio Moliner González**  
General de división del Ejército del Aire  
Director del Gabinete Técnico del secretario general de  
Política de Defensa
- COORDINADOR: D. Fco. Javier Hernández Zaratiegui**  
Coronel de Infantería (DEM), Ejército de Tierra  
Profesor de la Escuela de Altos Estudios de la  
Defensa-CESEDEN
- VOCALES:**
- D. Fernando Soteras Escartín**  
Teniente coronel (DEM), Ejército de Tierra  
Gabinete de la Presidencia del Gobierno-Departamento  
de Seguridad Nacional
- D. José Luis B. González García**  
Gabinete de la Presidencia del Gobierno-Departamento  
de Seguridad Nacional
- D. Enrique Vega Fernández**  
Coronel de Infantería, Ejército de Tierra (R)  
Profesor del Instituto Universitario «General Gutiérrez  
Mellado» (UNED)

## SEGUNDA PARTE

### La crisis en la U.E.: estudio de su impacto en la política común de Seguridad y Defensa

#### Introducción

CA D. Fernando Lista Blanco

La situación en la cual nos encontramos, es la de una crisis económica que afecta a la zona euro y a la Unión Europea (UE), alcanzando diversos grados dentro de sus Estados miembros (MS), y repercute en las iniciativas y evolución de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), coincidiendo, curiosamente, con la aprobación del Tratado de Lisboa (TdL), que abrió las puertas a la esperanza de conseguir una Unión más sólida y eficaz. Una ilusión por continuar avanzando en el proceso de construcción europea.

El tema es de máxima actualidad y resulta muy complejo al intentar coordinar posturas comunes entre los 27 Estados miembros, ya que la crisis económica arrastra a la crisis de las ideas. No representa el escenario ideal para ser solidario e ir más allá de los puros intereses nacionales. Por otra parte es quizás la circunstancia favorable para construir sólidamente un futuro realista y no admitir posturas oportunistas de aquellos, que solo buscan beneficiarse en tiempos de crisis. La Unión es probablemente el lugar menos malo para los que creen en la idea europea como esperanza de un futuro mejor.

Dentro de las actividades de investigación del CESEDEN, la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EAEDE) ha organizado un grupo de trabajo, integrado por expertos civiles y militares, para participar en una reflexión sobre un tema específico: «La crisis de la UE: estudio de su impacto en la Política Común de Seguridad y Defensa».

Se ha elegido un equipo equilibrado de expertos, con experiencia práctica y vital en asuntos de la UE a lo largo de su dilatada carrera profesional, que les permitiese desarrollar un estudio tan complejo que aunase la perspectiva del pasado, la evolución del proceso y las posibilidades y repercusiones en un futuro, intentando contemplar perspectivas diferentes y buscar propuestas de soluciones comunes.

Tal es el caso de Carlos Cordón Scharfhausen, oficial de la Armada, con amplia experiencia en los mecanismos de la Unión, especialmente durante su destino como Coordinador del Área UE del Representante Militar (MILREP) de España ante el Comité Militar de la UE (EUMC) en Bruselas, coincidiendo con los seis meses de presidencia española y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que ha tratado de situar al lector en el contexto adecuado, revisando los antecedentes del dilatado proceso de construcción europea y examinando sus vicisitudes, aportando sus reflexiones, comentarios, y conclusiones más allá de las expectativas creadas por el TdL.

Francisco González Mene, ingeniero de telecomunicaciones, cuya experiencia merece calibrarse adecuadamente y aprovecharla, con amplios trabajos desarrollados en los sectores industriales de Defensa y Seguridad, programas nacionales y OTAN, actividades de la UE y Agencia Europea de Defensa, ha profundizado en el sector industrial de la Defensa de vital trascendencia en cuestiones PCSD, contribuyendo con sus opiniones a despertar nuestra conciencia sobre el panorama futuro, en un área crítica para poder desarrollar la PCSD, sin olvidarse nunca de los aspectos nacionales en cuanto a intereses y prioridades.

# El proceso de la construcción e integración europea. El tratado de Lisboa

CN D. Carlos Cordón Scharfhausen

## Capítulo primero

### Introducción

En este capítulo se tratará de transmitir algunas ideas sobre los factores y cómo se ha producido el proceso de construcción e integración de la Unión Europea a través de los distintos Tratados, y la creación y evolución de las principales instituciones de la UE, de forma que al final podamos tener una base sólida que permita afrontar de lleno el tema central en este trabajo de investigación, que es estudiar el impacto de la actual crisis en la UE en la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP en sus siglas en inglés<sup>1</sup>).

Nos centraremos principalmente en los aspectos relacionados con la seguridad y defensa en el proyecto de la construcción Europea, proyecto que comenzó hace 60 años con el inicio de la integración económica, gracias a las ideas e impulso de los denominados «padres de la Unión Europea», de entre los cuales hay que destacar a Robert Schuman y a Jean Monnet, este último porque además de impulsar la integración económica y la unidad política, ideó la Comunidad Europea de la Defensa,

---

<sup>1</sup> A lo largo de este trabajo, como norma general, todas las siglas serán las correspondientes al idioma inglés, por ser las más frecuentemente utilizadas. En ocasiones, se utilizarán las siglas correspondientes al español porque muchas veces coincide con el acrónimo en francés, como por ejemplo COPS (Comité de Política y Seguridad), y también se emplean en la UE de forma general.

como una forma de avanzar hacia el núcleo central y último de los Estados Unidos de Europa.

Se abordarán las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa (TdL)<sup>2</sup>, cuando ya era evidente que la UE estaba en plena crisis, en un proceso degenerativo en tres ámbitos clave: el económico-financiero, el político-institucional, y el geopolítico-geoestratégico, empezando a vislumbrarse tendencias internas centrífugas y populistas que socavan el proyecto de integración europeo, la razón de ser de la UE, la integración política de sus Estados miembros (MS)<sup>3</sup>; y finalizará este primer capítulo presentando algunas ideas, reflexiones, opiniones y conclusiones.

Otro objetivo de este capítulo es tratar de presentar el marco general de lo que es la UE, una organización «supranacional» muy compleja, en continua evolución, que ahora está en plena crisis económica que afecta al Euro y a la estabilidad financiera, económica y política de la UE, y que también está afectando a la parte relacionada con la CSDP.

Para entender la evolución y el desarrollo del proceso de la integración europea, es necesario en primer lugar tratar de contestar a la pregunta ¿Qué es la UE?, y de esa manera, tener una idea general de sus principales instituciones y organismos relacionados con la seguridad y defensa, para después poder hacer una descripción histórica del proceso de integración europeo desde el final de la II Guerra Mundial el Tratado de Lisboa, aunque el hito más importante se produce en 1992 con la firma del Tratado de Maastricht ó Tratado de la Unión Europea (TUE), pues con él desaparece la Comunidad Económica Europea (CEE) que se integra como el primer pilar o pilar comunitario, cambiando su nombre a Comunidad Europea (CE). Por tanto, recorreremos con más detalle el camino que va de Maastricht al Tratado de Lisboa (TdL), y el propio TdL para ver los cambios introducidos en las estructuras relacionadas con la CSDP.

Al terminar este capítulo estaremos en situación de comprender cómo y porqué hemos llegado los europeos a esta crítica situación, partiendo de una situación privilegiada, con una posición de dominio mundial por «Occidente», que gana la guerra fría y hace que se derrumbe la URSS, una historia de éxito occidental que provoca que se llegue a hablar del «fin de la Historia», la UE como modelo ansiado y que quería ser imitado por muchas organizaciones, ... y nosotros los europeos, que todo lo miramos con ojos y visión «euro-céntrica», nos damos cuenta que estamos sumidos en una crisis que creemos económica, pero no nos hemos percatado que con la globalización estamos perdiendo relevancia y peso en el ámbito

<sup>2</sup> Entró en vigor oficialmente el 1 de diciembre de 2009, pero de facto el 1 de enero de 2010, precisamente con el inicio de la Presidencia Española (rotatoria semestral) del Consejo de la Unión Europea.

<sup>3</sup> Idea expresada por Ana Palacio en su artículo *Europe's Regional Revolts 05 November 2012* disponible en <http://www.project-syndicate.org>

internacional, ya sea en el campo económico, político, o de seguridad y defensa.

El modelo de integración regional europeo hasta hace poco era el modelo a seguir por otros bloques regionales como ASEAN y MERCOSUR, y sin embargo ahora todos ellos apuntan a Europa como el modelo a evitar en vez de emular, ya que ven que en el campo teóricamente más exitoso de la UE, la integración económica, andamos implorando ayuda financiera a China, modelo de capitalismo estatal. A los ojos de buena parte del mundo, y en EEUU en particular, ahora Europa hace honor a su nombre de «Viejo Continente», en el más amplio sentido de la palabra.

### Qué es la UE

Para responder a la pregunta de qué es la UE desde un punto de vista conceptual, nos basaremos en los folletos divulgativos que publica la propia UE que se autodefine como «*una familia de países europeos democráticos que trabajan juntos para mejorar la vida de sus ciudadanos y para construir un mundo mejor*». Pero detrás de esta «sencilla» definición hay todo un entramado de Instituciones, organismos, mecanismos de toma de decisiones, y procedimientos que pueden resultar muy complicados de entender.

La UE es básicamente una organización supranacional política y económica que puede considerarse como un sistema federal incompleto<sup>4</sup>, y que actúa en virtud del principio de atribución explícita de competencias (las que los Estados miembros han acordado ceder), y donde el principio general para la toma de decisiones es la mayoría cualificada, con la única excepción, precisamente, en el campo de la Seguridad y Defensa donde se requiere unanimidad, con derecho de veto de cualquiera de los 27 Estados miembros (MS), y por tanto se requiere buscar el consenso, con un alargamiento del tiempo para adoptar decisiones, con un acuerdo que representa el mínimo común denominador, por lo que la gran mayoría de las decisiones están «descafeinadas».

Esquemmatizando mucho, las principales Instituciones de la UE son:

*El Consejo Europeo* define la dirección política general y las prioridades para la UE, y por tanto en realidad la UE tiene un Poder Ejecutivo nominal dual entre la Comisión Europea (EC) y el propio Consejo Europeo, que está formado por los jefes de Estado ó de Gobierno de los MS, más su presidente, Van Rompuy, el Presidente de la Comisión, Duraó Barroso, y también asiste la Alta Representante (HR) de la Unión para Asuntos

<sup>4</sup> Para más detalles se recomienda la lectura del artículo de Fernando Méndez, *El estado de la Unión. Una valoración comparativa*. Referenciado en la Bibliografía.

Exteriores y Política de Seguridad y Vice Presidenta (VP) de la Comisión, Catherine Ashton. El TdL le dio carta jurídica al Consejo Europeo.

*El Consejo (de Ministros) de la UE*, que representa a los Estados miembros individuales, a los Gobiernos de las Naciones, es el poder ejecutivo «federal» que toma decisiones sobre las competencias intergubernamentales, con cada uno de los MS con un peso ponderado por el Tratado de Niza para lograr las mayorías cualificadas<sup>5</sup>. Al Consejo le apoya un Secretario General del Consejo (CGS).

El Consejo de la UE, es el órgano intergubernamental por excelencia, y aunque tiene varios formatos<sup>6</sup> los más importantes son el Consejo de Asuntos Generales (GAC) porque es el que coordina al resto de Consejos y además es el prepara los Consejos Europeos, y el Consejo de Asuntos Exteriores (FAC) pues es el único que no preside la Presidencia rotatoria semestral ya que lo hace la HR para la Política Exterior y de Seguridad Común y VP de la Comisión. Sin embargo, todos los Consejos pueden adoptar resoluciones y acciones sobre cualquier asunto, pues legalmente sólo hay un Consejo (de Ministros) de la UE, aunque tenga varios formatos. Dentro del Consejo hay un organismo muy importante, pero poco conocido: el COREPER ó Comité de Representantes Permanentes, donde se sientan los Embajadores Representantes Permanentes de los MS para preparar y consensuar todas las decisiones y conclusiones de cualquier formato del Consejo de la UE.

*La Comisión Europea (EC)* que representa los intereses de la Unión en su conjunto y viene a ser la administración o gobierno «tecnócrata» de la UE, el «poder ejecutivo» que administra lo «comunitario» (lo federal) de la UE, con lo que un Comisario podría equivaler a un Ministro, y su Presidente al Presidente de un Gobierno federal.

Aunque la UE tiene los atributos clásicos de un sistema federal al hacerse una división de competencias, en la UE es más complicado, pues hay asuntos que son de responsabilidad compartida entre la Comisión y los MS, y son aquellos donde siendo nominalmente asuntos intergubernamentales, la UE puede ayudar a gobernar ó administrarlos, porque algunos Estados miembros carecen de medios, como por ejemplo en el control de las fronteras o en la vigilancia marítima. La Comisión tiene derecho de iniciativa legislativa y sus políticas son en su mayoría reguladoras o distributivas.

<sup>5</sup> España tiene 27 votos, los 4 grandes (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia) tienen 29, la que menos «pesa» es Malta con 3 y los MS pequeños 4 votos.

<sup>6</sup> ECOFIN: de Economía y Finanzas; JAI: Justicia y Asuntos Internos; AGRIFISH: Agricultura y Pesca;...

El sistema federal «incompleto» de la UE se puede considerar además como de «separación de poderes»<sup>7</sup> ya que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo obtienen su legitimidad por elecciones separadas, y así en el *Parlamento Europeo (EP/PE)* están representados sus ciudadanos y no los Gobiernos, y además el PE no «sostiene» al «gobierno federal comunitario» (la Comisión), por lo que muchos denominan a la UE como una «tecnocracia».

Además el PE también es *sui generis* porque no tiene el derecho de iniciativa legislativa, los parlamentarios se agrupan por afinidades ideológicas y legisla de acuerdo con un sistema de co-decisión con la Comisión y además tiene el importante papel de efectuar el «escrutinio» político y ser la autoridad presupuestaria de la UE<sup>8</sup>. El PE cuenta con un Subcomité sobre Seguridad y Defensa (SEDE).

La creación del *Servicio de Acción Exterior Europeo (EEAS)* por el Tratado de Lisboa ha supuesto la entrada en la lucha de poder e influencia de otra «institución» *sui generis* y que podríamos calificar como híbrida, pues está formada por miembros procedentes de la Comisión, de la Secretaría General del Consejo, y por diplomáticos y funcionarios de los MS.

El Tribunal de Justicia Europeo es la institución más puramente federal de la UE, aplicando el derecho «comunitario» en supremacía a los derechos nacionales e incluso revocando legislación comunitaria.

No hay duda tampoco de las grandes dimensiones y cifras que maneja la Unión Europea (el «tamaño» si que importa en un mundo globalizado), 27 países con más de 450 millones de habitantes que aportan, entre otras cosas, una gran cantidad de herramientas para su «enfoque Integral» (*Comprehensive Approach*) para ser utilizadas interna y externamente: capacidades políticas, diplomáticas, comerciales, financieras, legales, y capacidades «civiles» y «militares» que podrían aportar los Estados miembros para la gestión de crisis y prevención de conflictos en el exterior (es decir capacidades que los MS «pueden poner» «o no» a disposición de la UE).

Conviene decir que la UE emplea el término capacidades «civiles» para hablar de un listado de personas que podrían ser puestas a disposición de ejecutar misiones civiles, y que pueden estar formadas por policías, fuerzas de gendarmería, jueces, fiscales, administradores civiles, o funcionarios.

Como instrumentos de reacción rápida la UE cuenta con los «Batallones Tácticos» denominados BGs (*BattleGroups*) en *stand-by* (2 por semestre),

<sup>7</sup> Parecido al imperante en EEUU.

<sup>8</sup> El presupuesto de la UE es escasísimo si lo comparamos con cualquier sistema federal, ya que representa tan solo el 1% del PIB del conjunto de la UE.

formados por unos 1.500/2.000 militares<sup>9</sup> con sus elementos de apoyo, y en la parte de capacidades civiles cuenta con los «*Civilian Response Teams (CRTs)*» formado por un «paquete» de expertos en distintos campos, algunos de ellos pertenecientes a la Comisión.

Siempre se cae en la tentación de comparar OTAN y UE, pero ambas organizaciones tienen unos orígenes, unos objetivos y una evolución muy diferentes, lo que las hace difícilmente comparables. La diferencia básica entre ambas es que la UE no es una organización de defensa. La UE es una organización supranacional de carácter económico y político fundamentalmente y que desde el año 2001 cuenta con una serie de mecanismos de seguridad y defensa para manejo de crisis «externas», cuyo principal órgano intergubernamental específico para los asuntos CSDP es el Comité de Política y Seguridad (COPS), cuyos miembros son embajadores (ante el COPS) de los MS, y que se reúnen normalmente dos veces por semana.

La realidad es que la entidad de lo «militar» en el ámbito de las instituciones de la UE ha sido siempre casi anecdótica, ya que en la época Solana en la Comisión Europea trabajaban unas 27.000 personas, y el Secretariado General del Consejo (SGC) eran unas 3.300 personas, y dentro del SGC unos 200 militares formaban parte del Estado Mayor Militar de la UE (EUMS), que por un lado apoyaban al SGC y por otro apoyaban al Comité Militar de la UE (EUMC)<sup>10</sup>.

Ahora que el EUMS forma parte del *European External Action Service*, lo militar se diluye aún más, pues el EEAS lo formarán 6.000 personas, 2.000 procedentes de la Comisión, 2.000 del SGC y 2.000 de los MS, y lo militar permanente de la UE tras el TdL siguen siendo unas 200 personas<sup>11</sup>, y además no se ha creado ningún tipo de estructura militar permanente de planeamiento y conducción (mando) de fuerzas a nivel estratégico.

---

<sup>9</sup> Corresponde a la parte «*Land*» (Terrestre), y teóricamente (hay promulgado un «Concepto») dispone de Mecanismos de Respuesta Rápida Marítima (MarRRC) y Aérea (AirRRC), aunque hasta la fecha, ningún BG ni ningún otro mecanismo de respuesta rápida militar se ha activado ó utilizado.

<sup>10</sup> Máximo órgano intergubernamental de asesoramiento militar al COPS formado por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (CHODs) de los MS que se reúnen una vez al semestre, o por sus respectivos Representantes Militares (MILREPs) que se reúnen semanalmente.

<sup>11</sup> El EUMS perdió su capacidad CIV-MIL a favor de la CMPD (*Crisis Management and Planning Directorate*) quedándose con 183 militares de los que hay que descontar 5 del equipo de apoyo al Chairman de Comité Militar de la UE (CEUMC SPT), 6 Oficiales de enlace con la OTAN en SHAPE y 2 Oficiales de Enlace ante la ONU; la Oficina del CEUMC la componen 9 militares y 6 civiles; y la del Chairman del Grupo de Trabajo del EUMC (CEUMCWG) 3 militares, que son apoyados por Oficiales de Acción (AO) del EUMS dependiendo del asunto a tratar.

Creo que ahora, con lo que hemos dicho anteriormente, ya podemos responder a la pregunta qué es la UE diciendo que hoy en día la UE por un lado es una organización internacional intergubernamental, y por otro lado, desde el Tratado de Maastricht (TUE) y su modificación por los sucesivos Tratados, la UE tiene carácter jurídico que podría calificarse de «confederal» ya que en varios campos y temas, incluidos algunos de Justicia o de Seguridad Interior, los Estados miembros han cedido su soberanía a la Comisión Europea, que en realidad es un Gobierno tecnócrata supranacional «confederal» en dichos temas y asuntos transferidos.

### **Evolución histórica del proceso de construcción e integración Europea**

#### *Introducción*

Conviene recordar la frase de Robert Schuman, uno de los fundadores de la Comunidad Europea, «No coaligamos Estados, unimos personas», porque resume la idea central de la construcción europea basada en que la ciudadanía pudiera participar y tomar el control sobre su destino y su futuro por medio de la agregación de intereses personales (de agricultores, empresarios, estudiantes, ...), como vía paralela a la diplomacia clásica entre Estados, y por tanto el proyecto buscaba crear una «ciudadanía europea o pan-europea», sin tener en cuenta las fronteras entre los Estados europeos.

Como bien saben, el sueño de una Europa sin fronteras interiores que permitiese la libre circulación de sus ciudadanos se materializó con la entrada en vigor del Tratado de Schengen (Luxemburgo) en 1995, del que forman parte 22<sup>12</sup> de los 27 Estados miembros de la UE y también forman parte 4 estados que no son miembros de la UE<sup>13</sup>. Favorece a más de 400 millones de europeos y costó más de 4.000 millones de Euros ponerlo en marcha.

Veamos pues cómo se inició y la evolución de la construcción europea:

#### *Europa por la Paz: de 1945 a 1956.*

Tres años después del final de la II Guerra Mundial, y de la firma de los Tratados de Yalta y de Potsdam que supusieron la división y ocupación de Alemania por los aliados y la caída de la Europa central y oriental bajo el telón de acero de la URSS, 5 países europeos: BENELUX, Reino Unido,

<sup>12</sup> No forman parte el Reino Unido, e Irlanda, porque no quieren, y Rumanía, Bulgaria y Chipre, porque algunos Estados miembros lo impiden con su veto.

<sup>13</sup> Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein.

y Francia firmaron en 1948 el Tratado de Bruselas, Tratado de Defensa mutua contra una posible agresión procedente del «exterior»<sup>14</sup> a dichos países europeos occidentales, y por tanto es el primer embrión de una arquitectura de seguridad y defensa.

La OTAN es creada un año más tarde, en 1949, por el Tratado de Washington que es firmado por 12 países «fundadores»: los 5 del Tratado de Bruselas, más EEUU y Canadá, junto con otros 5 países europeos (Dinamarca, Islandia, Noruega, Italia y Portugal), Alianza que lógicamente tenía ya una orientación defensiva unidireccional hacia la URSS y sus países satélites, y se empezó a utilizar el término de «flanco sur» para referirse a los países europeos ribereños del Mediterráneo.

La teoría «funcionalista» o «institucionalista» formulada por el profesor de política económica David Mitrany<sup>15</sup> (1888-1975) en los años 1940 proponía la transferencia de funciones «técnicas» de los estados a organizaciones supranacionales para aumentar las interdependencias y relaciones entre ellos, como forma de asegurar la paz. En estas ideas se basó Jean Monnet para proponer una «construcción comunitaria» en Europa (occidental) como «método integrador» para superar los enormes traumas, temores y odios creados en Europa como resultado de la II Guerra Mundial.

Schuman impulsó este proceso «funcionalista» que debería acabar en una especie de «Confederación de Estados Europeos». La primera realización práctica de estas ideas funcionalistas se hizo en 1951 con la creación de la «Comunidad» Europea del Carbón y del Acero (CECA)<sup>16</sup>, colocando las materias primas consideradas entonces como estratégicas bajo una autoridad supranacional europea. El primer Presidente ejecutivo de la CECA fue precisamente Jean Monnet de 1952 a 1955, quien tuvo un papel decisivo en el proceso de integración europeo y cuyo plan iba mucho más lejos de la integración económica y la unidad política, pues propuso crear la Comunidad Europea de Defensa, como último paso para constituir su gran idea de los «Estados Unidos de Europa».

Sin embargo, en enero de 1954 es el propio Parlamento francés quien veta la propuesta de Jean Monnet de crear una Comunidad Europea de

<sup>14</sup> Se trataba de una alianza defensiva de países europeos que habían sufrido la II Guerra Mundial para evitar que Alemania volviese a ser una potencia que supusiese una amenaza para Europa, y constataban la transformación de su antigua aliada, la URSS, ante la cual también había que tomar medidas defensivas.

<sup>15</sup> Rumano naturalizado británico.

<sup>16</sup> Declaración de Robert Schuman, ministro de Asuntos Exteriores francés el 9 de mayo de 1950 «*La unión de las naciones europeas exige que la oposición secular de Francia y Alemania sea eliminada... La puesta en común de las producciones de carbón y de acero (...) cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.*» Lo firman los 5 países del Tratado de Bruselas junto con la República Federal Alemana (RFA).

Defensa, pero a cambio en dicho año tienen lugar los Acuerdos de París por los que se modifica el tratado de Bruselas, ingresando la RFA e Italia y se crea la Unión Europea Occidental UEO<sup>17</sup>/WEU (en sus siglas en inglés) para «asistir a cualquiera de sus integrantes en caso de recibir una agresión» con un Art. V mucho más vinculante que el de la propia OTAN.

En 1955 la RFA entra en la OTAN, visualizando que el único enemigo y adversario para el mundo occidental es la URSS y el Pacto de Varsovia. La Guerra fría, y su dialéctica bipolar, entra en pleno apogeo. En 1956 Jean Monnet crea el Comité de Acción por los Estados Unidos de Europa para apoyar la implantación de un modelo federal para Europa<sup>18</sup>.

### *La Europa Económica: La CEE de 1957 a 1965*

Como hemos visto, al principio, el desarrollo del proceso de construcción comunitaria en la Europa occidental siguiendo la teoría funcionalista se centró en los aspectos energéticos y económicos, que se completó con la creación de EURATOM (Comunidad Europea de la Energía Atómica) en 1957 y su firma junto con el Tratado de Roma que crea la Comunidad Económica Europea (CEE), por los mismos seis países signatarios (BEN-ELUX, Francia, Italia y la RFA). El Tratado de Roma, de creación de la CEE, establecía un mercado y unos aranceles externos comunes, una política conjunta para la agricultura, y políticas comunes para el movimiento de mano de obra y los medios de transporte, y fundaba instituciones para el desarrollo económico.

En 1960, impulsada por el Reino Unido, tiene lugar la creación de la EFTA (*European Free Trade Area*), buscando crear una zona de libre comercio<sup>19</sup> alternativa a la CEE, que fracasó.

Ya en 1961 solicitan la entrada en la CEE Dinamarca, Irlanda y el propio Reino Unido, y en 1962 Noruega. Sin embargo, el presidente francés Charles de Gaulle votó en contra de la adhesión del Reino Unido, considerando que podría ser un auténtico caballo de Troya, adelantándose medio siglo a muchos politólogos que ahora piensan que si el Reino Unido es MS de la UE, es para poder tener acceso a dicho mercado interior europeo y para poder influir en la toma de decisiones institucionales, vetando las que vayan contra sus intereses.

<sup>17</sup> España y Portugal ingresaron en 1990 y Grecia en 1995. En 2010 anunció su disolución tras la entrada en vigor del TdL al establecerse en dicho Tratado el desarrollo de una Política Común de Seguridad y Defensa en la UE.

<sup>18</sup> Disolvería dicho Comité por los Estados Unidos de Europa en 1975 satisfecho por el logro de la elección directa del Parlamento Europeo por sufragio universal.

<sup>19</sup> Bloque comercial formado por Austria, Dinamarca, Reino Unido, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza.

El 22 de enero de 1963 se firma el Tratado del Elíseo, entre Francia y la RFA<sup>20</sup>, de reconciliación franco-alemana, con una voluntad real de romper con sus trágicos enfrentamientos, con acuerdos en Asuntos Exteriores, Defensa<sup>21</sup>, y Educación y Juventud.

El año 1965 se firma en Bruselas el Tratado conocido como de la «fusión», al integrar en la CEE a la CECA y a la EURATOM. De Gaulle deja el cargo de Presidente de la República francesa en 1969, reactivándose de nuevo el proceso de ampliación de la CEE.

### *La Europa Política: de 1969 a 1992*

En diciembre de 1969 tiene lugar una cumbre en la Haya de Jefes de Gobierno de los Estados miembros de la CEE, que dan directrices a sus ministros de Asuntos Exteriores (MAEs) para que vean la viabilidad de lograr una mayor integración política, lo que da lugar al *Davignon Report* que presenta la Cooperación Política Europea (EPC)<sup>22</sup>, estableciéndose los objetivos y foros para el proceso de consultas entre los MS.

En 1973 tendría lugar la primera ampliación<sup>23</sup> de la CEE al unirse Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (CEE-9).

En 1974 tiene lugar la creación del Consejo Europeo, pero como un foro informal para intercambiar ideas y puntos de vista entre los jefes de Estado ó de Gobierno.

En 1975 tiene lugar la firma del tratado Schengen<sup>24</sup>.

En el año 1979 se produce la invasión de Afganistán por la URSS y revolución islámica en Irán. La CEE se da cuenta de su irrelevancia política en la escena internacional.

<sup>20</sup> Firman Charles de Gaulle y Konrad Adenauer. De Gaulle dice a la prensa que su idea de Europa es similar a un coche de caballos, con Alemania como uno de los caballos más poderosos y Francia de cochero-conductor, en un contexto en que De Gaulle quiere restaurar la grandeza de Francia humillada durante la II Guerra Mundial, pero finalmente vencedora, y en plena recuperación económica, con derecho de veto en el Consejo de Seguridad de NNUU, y siendo potencia nuclear con una fuerza de disuasión propia.

<sup>21</sup> El Acuerdo en Defensa daría lugar en 1989 al establecimiento de la Brigada franco-alemana, que en 1993 se convertiría en el Eurocuerpo.

<sup>22</sup> El citado Informe de octubre de 1970 de los MAEs de la CEE define sus objetivos de «armonización» de posturas en política exterior, consultas, e incluso cuando se estima-se necesario «acciones comunes», así como prevé reuniones semestrales de los MAEs y trimestrales de sus respectivos Directores Generales de Política Exterior formando el denominado Comité Político.

<sup>23</sup> Noruega no llegó a incorporarse a la CEE porque en un referéndum sobre la adhesión votaron en contra el 53,5% de los votantes.

<sup>24</sup> No entraría en vigor hasta 20 años después, en 1995.

En 1981, coincidiendo con la incorporación de Grecia a la CEE, sus MS deciden intensificar la EPC, poniendo las bases de lo que será la futura Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y obligándose a consultarse previamente e involucrar a la propia CEE en lo tocante a cualquier asunto de política exterior que afectase a todos los MS.

El 22 de septiembre de 1984 el Canciller Helmut Kohl y el Presidente François Mitterrand sostienen sus manos unidas, como símbolo de reconciliación, en el cementerio de Verdun en una emotiva ceremonia en recuerdo a los casi 800.000 soldados franceses y alemanes caídos en 1916 durante la Gran Guerra.

En 1986 la CEE pasa a tener 12 Estados miembros con la incorporación de España<sup>25</sup> y Portugal (CEE-12).

En 1989, se produce la caída del muro de Berlín y final de la Guerra Fría que gana Occidente. Reunificación de Alemania después de un tenso debate político al más alto nivel, especialmente entre Helmut Kohl y François Mitterrand. Es de destacar que el Presidente del Gobierno español, Felipe González, apoyó incondicionalmente la reunificación alemana que de facto suponía una ampliación de la CEE en territorio (el de la República Democrática Alemana-RDA) que incluía una población alemana con una estructura socioeconómica muy deficiente. El objetivo estratégico era «europeizar» la Alemania reunificada, anclándola al proyecto de construcción europeo para lograr mayores cuotas de seguridad en Europa, a pesar del coste económico que suponía la integración de la RDA, y el aumento del peso político y demográfico que suponía una Alemania reunificada.

Como forma de reforzar el proceso de integración europeo, para «anclar» Alemania a Europa, los MS de la CEE deciden poner los «pilares» para una futura Unión Europea por medio del Tratado de Maastricht que se firma en 1992.

### ***La Comunidad Europea (CE): de 1992 a 2009***

Se inicia un nuevo camino «de construcción europea» de corte federal del tipo «*coming together*» (Méndez, Fernando 2011) iniciado con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht o Tratado de la UE (TUE) el 1 de enero de 1993 que creó una nueva estructura, tanto política como económica, y se pasó de ser la CEE a poner los «pilares» que van a permitir crear la Unión Europea, a la vez que pone las bases legales para crear la unión económica y monetaria, de la que el Euro es parte del trato para esconder

---

<sup>25</sup> España había solicitado su ingreso en 1962, pero no fue admitida su solicitud por su régimen político. En 1977 con la llegada de la democracia y la transición política, España volvió a presentar su solicitud de adhesión a la CEE, pero las circunstancias económicas y sociales nos obligaron a un larguísimo y difícil proceso de negociación.

el creciente poderío alemán y la también creciente debilidad económica francesa, como forma de tener una Alemania «europea», mejor que tener «dos Alemania alemanas» (Kohl), que va a renunciar a su moneda<sup>26</sup> para «abrazar» e integrarse en Europa culminando la teoría «funcionalista» y llegando más allá, hasta donde permitieron los ingleses, que vetaron cualquier referencia a la palabra federal o confederal, manteniendo una lucha que todavía hoy subsiste entre los «intergubernamentalistas» (los MS que se resisten a ceder soberanía) y los «federalistas», los que de verdad quieren seguir el proceso de integración y construcción de una auténtica «Unión Europea» y aspiran a llegar a unos Estados Unidos de Europa, idea que como vimos pertenece a Jean Monnet.

El primer pilar de Maastricht correspondía al ámbito comunitario, que englobaba la mayoría de los «ámbitos comunes», es decir a la propia Comunidad Europea (CE), pero también a otras instituciones europeas ya que en aquel entonces aunque la gran mayoría de asuntos eran de contenido económico y social, también se incluían contenidos de carácter político, quedando fuera, constituyendo el 2.º pilar, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y por tanto los asuntos de seguridad y defensa fueron siempre, desde los inicios de la PESC, por cooperación intergubernamental; y el tercer pilar, los asuntos de Justicia y Asuntos Interiores (JAI), que en realidad correspondía, a la mera cooperación intergubernamental policial y judicial en materia penal.

El segundo Pilar, la PESC, estaba sin contenido o estructura, y habrá que esperar al Tratado de Ámsterdam para dotarlo de funcionalidad con la PESD o Política Europea de Seguridad y Defensa, y por ello Maastricht tan solo representó la voluntad política de tener una Política Exterior y de Seguridad Común. Por supuesto, el gran logro de Maastricht fue preparar el camino para conseguir la auténtica unión económica y monetaria con la creación del Euro, en una Europa sin fronteras interiores desde 1995, con entrada en vigor del Tratado de Schengen.

El colapso de Yugoslavia y las guerras de secesión en los Balcanes urgen reformar el TUE para poder actuar y prevenir conflictos en nuestro propio bajo vientre europeo. Urge dotar a la CE de órganos y herramientas para la gestión de crisis externas.

En 1995 se incorporan a la CE Austria, Finlandia y Suecia (UE-15).

Hay que esperar al acuerdo conjunto de la cumbre franco-británica de Saint-Malo en 1998 que logró romper el bloqueo del Reino Unido para que la UE pudiera llevar a cabo operaciones militares en el exterior de «baja intensidad», las denominadas tareas Petesberg, y es en 1999, con la entrada en vigor del tratado de Ámsterdam y los Consejos Europeos

---

<sup>26</sup> El marco alemán, auténtico símbolo de su emergencia como potencia económica e industrial.

de Colonia y de Helsinki<sup>27</sup>, quienes deciden establecer unas estructuras permanentes políticas y militares que permitan a la UE asumir sus responsabilidades en tareas para la conducción de crisis y prevención de conflictos, y se empieza a dotar de contenido al segundo pilar de la PESC haciendo que el Secretario General del Consejo, Javier Solana, ejerza la función de Alto Representante (HR) de la PESC, preparando y poniendo en marcha las decisiones del Consejo, y apareciendo la PESD (Política Exterior de Seguridad y Defensa).

El 22 de enero del 2001 por decisión del Consejo se crea el Comité Político y de Seguridad (COPS o PSC en inglés) y su órgano de trabajo el Grupo Político Militar (PMG), el Comité Militar de la UE (EUMC) y su Grupo de Trabajo (EUMCWG), el Comité Civil (CIVCOM), y el Estado Mayor Militar de la UE (EUMS), órganos que estaban previstos por el Tratado de Niza pero que no fue ratificado hasta el año 2003, y gracias al impulso del cambio estratégico del 11 Septiembre de 2001, con el inicio de la guerra contra el terrorismo yihadista, la invocación del artículo V de la OTAN por primera vez, y la intervención occidental en Afganistán (ISAF).

En diciembre de 2003 se adopta la *European Security Strategy (ESS): A secure Europe in a better World*. 2003 es un año de aguda crisis política europea, pues los Estados miembros están divididos en cuanto a la intervención en Irak, y el unilateralismo de EEUU, pero vemos que por primera vez se consigue formular una Estrategia de Seguridad Europea, aunque en clara contraposición a la estadounidense; la ESS se puede clasificar como una estrategia declarativa o retórica<sup>28</sup> (Guinea Llorente, M. 2011) que identifica los retos globales y las amenazas principales a la seguridad (terrorismo, proliferación de Armas de Destrucción Masiva-WMD, conflictos regionales, estados fallidos y crimen organizado) y establece unos principios generales de cómo pretende hacer frente a los riesgos y amenazas (prevención, *holistic approach*, y multilateralismo) pero no en qué circunstancias o qué hacer, ni los medios y recursos necesarios con que dotar a las instituciones u organismos «comunes», como por ejemplo tener una capacidad permanente de planeamiento y conducción de operaciones militares, o tener una política industrial y tecnológica de defensa europea.

Aunque el Tratado de Niza de 2003 es conocido por haber abierto la puerta al «*enlargement to the East*»<sup>29</sup> y pasar a UE-25, en realidad debería ser

<sup>27</sup> Se fijó el Objetivo de Capacidades Militares a alcanzar en 2003 (*Helsinki Headline Goal HLG-2003*), y en el Consejo Europeo de Santa María da Feira del año 2000 se identificaron las áreas prioritarias de capacidades civiles, en 2004 se fijó el *Civilian Headline Goal* para 2008 (*CHG-2008*) y se pasó al HLG-2010 militar.

<sup>28</sup> Alejada del término militar «Estrategia», como una forma de acción.

<sup>29</sup> El 1 de mayo de 2004 se incorporaron a la UE Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Chipre (solo la parte greco-chipriota).

conocido por haber conseguido consolidar las estructuras CSDP. Por ello no es de extrañar que en diciembre de 2003 tuviese lugar la primera operación militar PESD, «*Concordia*» en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (FYROM), y que a principios de 2004 comenzase la operación «*Althea*», con más de 15.000 militares europeos en Bosnia y Herzegovina en relevo de la Fuerza de Estabilización (SFOR) de la OTAN, teniendo que hacerlo en virtud de los acuerdos Berlín Plus, según los cuales la OTAN proporcionaba la estructura de mando, de forma que el *Deputy SACEUR* (2.º del Mando Supremo Aliado en Europa) fuese el *Operation Commander* y su Cuartel General estuviese en Mons (SHAPE).

En realidad los acuerdos de Berlín Plus con la OTAN fueron la constatación de la incapacidad y falta absoluta de medios de mando y control de la UE a finales de 2003 y comienzos del 2004, año en que se creó la Agencia Europea de Defensa (EDA).

En 2005 el proceso de construcción europea dio un frenazo con el rechazo de los franceses y holandeses a la Constitución Europea, cuyo remedo será el Tratado de Lisboa, un proyecto menos integrador y más tecnócrata.

En 2007 se incorporan a la UE Rumanía y Bulgaria (UE-27) formando un espacio europeo de casi 500 millones de personas.

En el segundo semestre de 2008 tiene lugar el turno de la Presidencia francesa del Consejo de la UE con muchas iniciativas que pretendían impulsar la PESC y la PESD, pero la crisis entre Rusia y Georgia por Abjasia y Osetia, con el despliegue urgente de una importante misión civil de la UE por no ser aceptadas por Rusia misiones de la ONU ni de la OSCE, alteró toda la programación y los planes de la Presidencia francesa, de forma que tan solo consiguió aprobar en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del 8 de diciembre un Informe de la Presidencia sobre la PESD denominado «Informe sobre la Implementación de la Estrategia de Seguridad Europea-Proporcionando Seguridad en un Mundo en Cambio», a los 5 años de la adopción de la ESS, que no la sustituye, sino que pretendía reforzarla, al constatar que «el progreso había sido lento e incompleto». Incluye nuevos conceptos como Ciberseguridad y Seguridad Energética y considera urgente el asunto del ¡cambio climático! Sin embargo, la Presidencia francesa solo consiguió consensuar un texto, otra vez «declarativo», sin conseguir ninguna acción para «responder al cambio en el escenario de seguridad en nuestra vecindad y en todo el mundo».

En 2009, inicio de la crisis en la UE, quedó claro que de los tres MS más importantes de la UE, solo Francia tenía la voluntad de impulsar la PESD, el Reino Unido se oponía al más mínimo avance efectivo, y Alemania, consciente de su recuperado poderío económico y sus limitaciones constitucionales para los temas relacionados con la defensa adoptaba una postura pasiva.

A finales de 2009, cuando la crisis económica y financiera ya es una realidad que azota con virulencia a varios MS, se produce un cambio estratégico muy relevante con la decisión del Presidente Sarkozy de que Francia regresase a la estructura de mandos de la OTAN, volcándose políticamente hacia la Alianza Atlántica, lo que produce un vacío de liderazgo en la UE, en el momento en que va a entrar en vigor el Tratado de Lisboa, con lo que la UE se asemeja a un barco sin rumbo, que no sabe a qué puerto se dirige, ni quién está al mando, ni cómo funciona su cada vez más complicada «cámara de máquinas».

Sin embargo, y para cerrar esta parte de la primera década de este siglo XXI, es de resaltar que gracias al liderazgo y capacidad de negociación del HR y SGC Javier Solana, la CE evolucionó pasando de ser considerada como un auténtico gigante económico y enano político, a mostrar su irrenunciable voluntad de convertirse (la UE) en un actor político global y autónomo, y prueba de ello son las 24 misiones civiles y operaciones militares que realizó en dicha década en Europa, y sobre todo en África, pero también en Asia y Oriente Medio, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009.

### El Tratado de Lisboa (TdL). La UE

El funcionamiento de la UE se basa en todos los tratados anteriores, que se han ido modificando a lo largo del tiempo tanto para dar cabida a nuevos miembros como para reformar las propias instituciones; es decir, el actual TdL ha modificado varios artículos de la anterior compilación de tratados por lo cual lo que ahora está en vigor desde el 1 de diciembre de 2009 son «versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)».

Conviene aquí hacer un pequeño inciso, en cuanto a la rigidez de los procedimientos que nos hemos dado los europeos para los cambios en los tratados de la UE, ya que requieren «doble unanimidad» (Méndez, F. 2011), pues es necesaria la unanimidad de los Gobiernos de los MS en las Conferencias Intergubernamentales donde se preparan los cambios a los tratados, y además el nuevo tratado solo puede entrar en vigor tras la ratificación nacional y aprobación unánime por los MS<sup>30</sup>.

Ya vimos que el Tratado de Maastricht de 1992 creó una nueva estructura política y económica (la CE), lo que llamamos hoy en día la Unión Europea

<sup>30</sup> Por sus respectivos Parlamentos o en referéndums. El Reino Unido ha aprobado una Ley en julio de 2011, *The European Union Act*, que establece que el proceso de ratificación de nuevos tratados en la UE o su modificación llevará aparejada, de forma automática, la celebración de un referéndum en el Reino Unido, lo que de facto supone un más que previsible bloqueo o veto británico «preventivo» a cualquier cambio en los tratados.

(UE), pero que no ha tenido personalidad jurídica<sup>31</sup> propia hasta la entrada en vigor del TdL (artículo 47 del TUE).

Hablemos pues de las principales implicaciones que ha tenido el Tratado de Lisboa en la CSDP:

Una nueva figura política aparece en escena: el Presidente electo del Consejo Europeo (que se convierte en Institución de la UE) que sustituye a la Presidencia rotaria semestral del Consejo. El Sr. Van Rompuy fue elegido para el cargo y tomó posesión el 1 de diciembre de 2009, con la entrada en vigor del TdL. Los principales cometidos del Presidente son asegurar la preparación y la continuidad del trabajo del Consejo Europeo y facilitar el consenso entre los Jefes de Estado y de Gobierno de los MS.

Sin embargo, la principal innovación del TdL, que salvó y recogió lo que pudo de la non-nata Constitución Europea, es que desaparecen los pilares de Maastricht, buscando dar una mayor coherencia a la acción exterior de la Unión, incrementando su presencia y coherencia en el mundo, hasta conseguir tener una voz común en todos los asuntos internacionales, creando la figura de la Alta Representante (HR) de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que básicamente aúna el antiguo puesto de Solana como HR para la CFSP y el puesto de Comisario para Relaciones Exteriores, simbolizando la desaparición de dichos «pilares», nombrándose a la *Baroness Ashton*, que hasta entonces era la Comisario de Desarrollo.

La Sra. Ashton tiene tres cargos y funciones principales: Es la Representante del Consejo para todo lo relacionado con la CSDP; Preside el Consejo de Asuntos Exteriores (FAC); y es Vice Presidenta (VP) de la Comisión, y por eso ella siempre pone en todas sus declaraciones y comunicados el acrónimo HR/VP, y de hecho se siente más VP que HR por sus orígenes, nacionalidad y mentalidad, aunque ella es responsable de dirigir la CSDP, y para ello cuenta con la ayuda del nuevo EEAS. Hablando claramente, ella es el ministro de Asuntos Exteriores de la UE y tiene su propio «Ministerio de Asuntos Exteriores», el EEAS, que incluye a las denominadas «Delegaciones» de la UE (antes eran de la CE) ahora en realidad, las «Embajadas» de la UE.

Precisamente, otra gran novedad del Tratado de Lisboa es la creación del EEAS, cuyo núcleo central, lo forma el «*Corporate Board*», que está dirigido por un Secretario General Ejecutivo, el Sr. Pierre Vimont (Francia), quien opera bajo la autoridad y directrices de la HR. El Secretario General Ejecutivo asegura el funcionamiento coordinado y preciso del EEAS, incluyendo su administración y presupuesto, y como tal es el encargado de asegurar una coordinación efectiva entre todos los departamentos del

<sup>31</sup> Ahora la UE puede tener consideración legal y jurídica de «parte contratante» en los convenios y tratados internacionales o con una organización internacional.

EEAS de la administración central sitos en Bruselas, así como con las Delegaciones de la Unión en el exterior.

El Sr. Vimont, *Executive Secretary-General*, está apoyado por dos *Deputy Secretaries-General*, Helga Schmid (Alemania), 1.ª *Deputy* responsable de los asuntos Políticos, y el Sr Maciej Popowski (Polonia), 2.º *Deputy* como responsable de los asuntos «inter-institucionales», cuyo tema más importante es asegurar la coordinación y cooperación con la Comisión. Y por último, el «*Chief Operating Officer*», Mr David O'Sullivan (Irlanda) es el responsable de los asuntos administrativos y de presupuesto, bajo la autoridad de la HR.

Por debajo del «*Corporate Board*» están los 6 departamentos geográficos y para temas globales: 1) África, 2) Asia, 3) las «Américas», 4) Oriente Medio y el «*Southern Neighbourhood*», 5) Rusia, «*Eastern Neighbourhood*», y los Balcanes Occidentales, y 6) Asuntos globales y multilaterales; cada uno de estos «*desks*» está dirigido por un *Managing Director*<sup>32</sup>. La mayoría de sus miembros proceden de la Comisión, de la que han desaparecido los departamentos regionales, y el Directorado General para Desarrollo y el Directorado General para Relaciones Exteriores. Al mismo nivel está el *Managing Director for Crisis Management*, el Sr. Agostino Miozzo de Italia, experto en crisis humanitarias.

A un nivel inferior, en el EEAS se encuentran otros departamentos de seguridad, planeamiento de políticas estratégicas, asuntos legales, relaciones inter-institucionales, información y diplomacia pública, auditorías e inspecciones internas, y la de protección de datos personales, todas ellas dominadas por personal procedente de la Comisión.

Se han integrado procedentes del SGC, y forman parte del EEAS como estructuras de Política de Seguridad y CSDP: el EUMS, CMPD y la CPCC (*Civilian Planning and Conduct Capability*)<sup>33</sup>, así como el Centro de Situación (SITCEN), y el propio Chairman del EUMC como asesor militar<sup>34</sup>.

Por otro lado, el TdL también es el primer tratado que recoge en su articulado a la EDA, y además le concede un papel muy relevante en el tema de capacidades militares y su papel dentro de la Cooperación Estructurada Permanente para «aquellos Estados miembros que cumplan con los criterios más exigentes en capacidades militares con vistas a desarrollar las misiones más demandantes».

El TdL formaliza y aumenta el catálogo de posibles misiones CSDP en el exterior, las denominadas misiones Petersberg: Ayuda Humanitaria (HA) y de Evacuación y rescate de no combatientes (NEO), misiones de mantenimiento de la paz, misiones para conducción de crisis, incluyendo las

<sup>32</sup> Del Reino Unido, Rumanía, Suecia, Francia, Eslovaquia y Grecia.

<sup>33</sup> Órgano permanente de planeamiento y conducción de las misiones civiles.

<sup>34</sup> Para más detalles ver <http://eeas.europa.eu/background/docs/organization>

de imposición de la paz (operaciones de combate); se añaden las operaciones de desarme conjuntas, de asesoramiento y asistencia militar, prevención de conflictos y misiones de estabilización después del conflicto.

Aparece en el TdL la cláusula de defensa («asistencia») mutua<sup>35</sup>, pero al ser fruto del consenso, y al respetar el status de los neutrales<sup>36</sup> y de algunos aliados europeos en la OTAN<sup>37</sup>, está muy descafeinada aunque teóricamente aplica el principio de solidaridad en caso de una agresión armada al territorio de un MS, «por todos los medios a su alcance» (es decir «con enfoque integral», que como sabemos incluye los medios militares).

La cláusula de solidaridad del TdL está relacionada con la prevención y protección de ataques terroristas, desastres naturales o desastres causados por la mano del hombre. No forma parte del capítulo sobre la CSDP del TUE, sino del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFEU) como artículo 222, lo que indica que cae bajo el epígrafe de seguridad interior, aunque dicha cláusula de solidaridad hable de movilizar todos los medios a su disposición, incluyendo los medios militares<sup>38</sup>.

La gran mayoría de temas relacionados con Justicia y Asuntos Internos (JAI) con el Tratado de Lisboa, pero sobre todo gracias al impulso para reforzar la seguridad después de los ataques terroristas del 11-S, han pasado al ámbito comunitario creándose el COSI (Comité de Seguridad Interior) a imagen del COPS.

## Reflexiones

Antes de exponer las conclusiones y aventurar opiniones sobre el futuro de la UE, conviene reflexionar sobre algunas de las dificultades que existen, aunque también es posible mencionar algunos aspectos positivos.

## Problemas y escollos

Todos estaríamos de acuerdo con iniciar el listado de problemas de la UE con los económicos, y por tanto también sociales, que nos afectan a portugueses, irlandeses, griegos, españoles, italianos y chipriotas. Ante la crisis económica actual ya varios MS han utilizado el argumento de la necesidad de protegerse frente a la inmigración interna «europea» desmontando lo conseguido en el proceso de construcción e integración, y

<sup>35</sup> Art. 28A7/Article 42 (7) TEU.

<sup>36</sup> Finlandia, Suecia y Austria.

<sup>37</sup> Especialmente el Reino Unido y los Países Bajos.

<sup>38</sup> A mediados de enero de 2013 el EEAS y la CION han pasado al Consejo una propuesta conjunta definiendo como implementar la cláusula de solidaridad (*EDD No. 578 31 January 2013*) donde el *Emergency Response Center* de la Comisión es el único centro operacional inicial en espera de posibles acciones del Consejo.

así, incluso el Reino Unido, que no pertenece a Schengen, ha amenazado con poner trabas para trabajar en su país. La realidad es que Schengen y la eurozona son espacios europeos con dos velocidades diferentes de integración, a veces impuestas<sup>39</sup>, y en otras ocasiones por renuncia (*Opting Out*) como es el caso del Reino Unido en ambos espacios.

Hay voces que dicen que la ampliación de la UE hacia el Este, con el paso de 15 a 27 estados miembros, además de hacer el «armatoste» europeo más ingobernable y casi imposible de reformar, se hizo demasiado rápido teniendo en cuenta que todos eran antiguos países que habían estado bajo el telón de acero soviético, y que habían sufrido un cambio muy brusco y radical, sin parangón en la Historia, con un derrumbe simultáneo de sus sistemas políticos, económicos y sociales, lo que explica algunos casos de cierto déficit democrático, económico o social en alguno de los actuales Estados miembros.

Es de resaltar que Dinamarca es el único MS que ha renunciado al proceso de integración en una defensa común, aunque más valía que también lo hubiese hecho el Reino Unido, pues en muchas ocasiones actúa como auténtico caballo de Troya en el campo de la CSDP, encabezando la lista de algunos MS cuya seguridad y defensa solo se concibe en el seno de la OTAN.

Por otro lado el problema turco-chipriota impide mejorar las relaciones OTAN-UE, y hacen que los Acuerdos de *Berlin plus* tengan algo de papel mojado y es casi impensable que vuelvan a utilizarse en el futuro.

Actualmente muchos políticos presentan una Europa dividida entre países ricos del N y menos ricos del S, entre las viejas democracias occidentales y las de nuevo cuño orientales, entre pro atlantistas y pro europeos, entre los que son deudores y los acreedores. Pero lo peor de todo es que presentan a la UE como una tecnocracia, lo que genera reacciones populistas en contra del proceso de construcción europea y posturas nacionalistas (xenófobas).

### *Aspectos positivos*

A pesar de la crisis económica y financiera que azota la UE, y de la pérdida de peso con la globalización, hay que recordar que somos la primera economía del Mundo, con un PIB superior al de EEUU, y la segunda potencia exportadora e importadora del planeta.

El euro, a pesar de las dificultades, se ha consolidado como moneda para los intercambios comerciales mundiales, y de hecho el precio del barril

<sup>39</sup> No han sido admitidos Rumanía ni Bulgaria a Schengen.

de petróleo se ve afectado por sus fluctuaciones. El yuan chino es mucho menos importante.

Durante la crisis económica y financiera los MS han continuado apoyando y proporcionando medios a las operaciones CSDP en curso (Atalanta, Althea, EUTM Somalia, EULEX Kosovo, EUPOL Afganistán, EUVASEC Sudan<sup>40</sup>, EUCAP Nestor<sup>41</sup>, EUCAP Sahel<sup>42</sup>..., y EUTM Mali), además de que varios MS simultáneamente participaron en operaciones militares OTAN durante más de 6 meses en las operaciones contra la Libia de Gadafi y durante años han contribuido con tropas en Afganistán (ISAF).

Los europeos hemos sido capaces de acordar duras sanciones a Irán y a Siria, a la vez que somos el mayor bloque donante en ayuda al desarrollo.

Todavía la UE es atrayente para la integración europea. Croacia ha votado integrarse en 2013, y hay varios países candidatos a la adhesión.

A pesar de que el final de la Guerra Fría tenía todo el potencial para la vuelta de los viejos problemas fronterizos heredados del final de la II Guerra Mundial, el posible regreso de poblaciones desterradas o deportadas por los soviets, las previsiones no se han cumplido, gracias al proceso de integración europeo y de construcción de la UE, y además ningún gobierno de los MS de la UE ha caído por revoluciones, guerras civiles, algaradas, (lo que demuestra un buen estándar democrático) a pesar de que la caída del telón acero provocó cambios históricos en esquemas políticos, sociales y económicos. La reciente concesión del Premio Nobel de la Paz a la UE es el reconocimiento a los valores que encierra todo el proceso de construcción e integración europeo como forma de evitar y prevenir las guerras entre las Naciones europeas.

La Presidencia Polaca del Consejo de la UE 2.º/2011, fue la primera en proponer a Alemania que la solución a la crisis estaba en incrementar el proceso de integración europeo: «más federalismo», «más Europa». En marzo de 2012, intelectuales y políticos alemanes e italianos hacen un llamamiento a «más Europa» para evitar repetir riesgos populistas y nacionalistas de los años 1930, asociados a la crisis económica de 1929.

## Conclusiones

El proceso de integración europeo, siguiendo las teorías del funcionalismo, nace como consecuencia de los horrores, la memoria de la II Gue-

<sup>40</sup> *European Union Aviation Security Mission*, misión civil para proporcionar seguridad en el aeropuerto de la capital de Sudán del Sur.

<sup>41</sup> Misión civil para ayudar a los países del Cuerno de África a construir sus capacidades de vigilancia marítima (*Regional Maritime Capacity Building*).

<sup>42</sup> Misión civil para ayudar a construir capacidades de seguridad en la región del Sahel, aunque actualmente solo está desplegada en Níger.

rra Mundial, y es modelado por la amenaza soviética durante la guerra fría. Los acontecimientos históricos como la caída del muro de Berlín aumentan la velocidad del proceso de integración para «europeizar» la Alemania reunificada y evitar una posible «germanización» de Europa; las guerras de secesión por la desmembración de Yugoslavia impulsan el proceso histórico de integrar a los nuevos Estados de Europa Central y Oriental surgidos de la desaparición del telón de acero; los ataques del 11-S de 2001 promueven un gran avance en la integración y cooperación en los asuntos de Justicia e Interior (JAI), impensables si no se hubiese producido el cambio estratégico frente a la amenaza terrorista islamista; la guerra de Irak en 2003 dividió a los europeos, pero fuimos capaces de acordar la ESS.

La globalización ha hecho que el peso económico, político y militar relativo de las «viejas» Naciones europeas sea menguante, de forma que todos somos conscientes que la única forma de continuar siendo relevantes es actuar unidos; el impacto de la crisis económica y financiera, y la falta de liderazgo político al implementar el Tratado de Lisboa, ha afectado al proceso de integración, a las estructuras económicas y financieras, y al funcionamiento de los órganos e instituciones del nivel político de la UE, y especialmente a la acción exterior de la UE y en particular a la CSDP que ha perdido impulso y visibilidad a pesar de contar, teóricamente, con muchas más herramientas legales e institucionales que durante la primera década del siglo gracias a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Desde el TdL parece como si la UE necesitase reinventarse cada día, sin que existan unas ideas rectoras, como las que tenía Jean Monnet y otros «Padres de Europa» como Konrad Adenauer o Robert Schuman. Se avanza a tientas, sin liderazgo, sin proyectos, sin planes, en base a numerosas «cumbres» del Consejo Europeo, según acuerdos de mínimos entre los Estados miembros, de forma que los que no están realmente de acuerdo con lo que firman, impiden su aplicación práctica bloqueando todo lo que no se adapta a su forma nacionalista de ver las cosas.

Francia en 2010 al volcarse sobre la OTAN abandonó el timón de la CSDP, que quedó al garete, por la inhibición de Alemania en este campo de la seguridad y la defensa, y la labor de caballo de Troya del Reino Unido, alentado este último país en esta línea por la rama euroescéptica conservadora de su propio Gobierno. Los Acuerdos de Lancaster del 2010, en materia de capacidades militares entre el Reino Unido y Francia, al margen de la UE, dejó todavía más huérfana la CSDP.

Los intentos de Polonia, durante su Presidencia semestral del Consejo de la UE, de que Alemania tomase el timón de la CSDP han resultado infructuosos, a pesar de haber formado el Triángulo de Weimar junto con Francia, y la unión posterior de Italia y España, para tratar de impulsar la acción de la HR. Sin embargo, con la llegada del Presidente francés Hollande y con la reciente asunción del cargo de CEUMC por parte del

General francés Patrick de Roussiers, parece que Francia estuviese otra vez intentando tomar el timón de la nave europea.

La falta de carisma del Presidente del Consejo Europeo y del Presidente de la Comisión Europea, y el fiasco de la HR/VP explican que aunque ahora el Presidente francés Hollande intente que Francia recupere el liderazgo de la CSDP, solo consigue percatarse de la importante pérdida de peso relativo de Francia para intentar liderar la UE, que es un reflejo de la disminución de poder económico, político y militar de Francia desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en coincidencia con la crisis económica y financiera en la UE. La intervención militar francesa en solitario en Mali, su operación *Serval*, es la constatación de la inoperancia de la CSDP (en la utilización de su *hard power*) en un escenario de enorme interés estratégico para la UE como es el Magreb y el Sahel (Faleg, Giovanni 2013).

Jacques Delors decía que el proceso de construcción europea se basaba en avanzar paso a paso, de cuando en cuando un salto grande (como con el Tratado Maastricht), y en ocasiones, algún que otro paso para atrás, y aunque el TdL en su articulado teóricamente parece representar uno de esos grandes saltos hacia delante al recoger en el campo de la CSDP todo lo que preveía la non nata Constitución Europea, la realidad ha demostrado que «el modelo institucional que ha permitido el actual nivel de integración (europeo) ya no es suficiente para dar respuesta a los problemas generados por la crisis... existe un riesgo real de que el descontento social socave los cimientos de la UE antes de que podamos culminar el proceso de integración...» (Solana, Javier. 2012).

El sistema federal «imperfecto» de la UE difiere del sistema federal de los EEUU en que las naciones europeas hablan distintos idiomas, tenemos diferentes sistemas legales, y sobre todo diferentes «historias», aunque la base cultural cristiana y «occidental» sea la misma. Europa no es un «súper estado» al uso, ni desde luego aspira a serlo, no sabemos si porque no queremos ó porque no podemos.

Sin embargo, los europeístas convencidos tenemos la esperanza de que la crisis actual nos sirva para entender que en un mundo globalizado la unión es imprescindible para ser relevantes en el campo económico, político y en el de la seguridad y defensa. Por tanto la solución es seguir la divisa del proyecto de construcción primigenio europeo «una Europa unida en la diversidad», porque comparándonos con el mundo exterior, es más lo que nos une que lo que nos separa, cosa que gracias a los «Erasmus», hoy la gran mayoría de los universitarios europeos (las élites del futuro) saben por experiencia propia que es cierto.

Los grandes logros de la desaparición de las fronteras interiores, el mercado común y el Euro, surgidos de las ideas de Jean Monnet, engloban muchos valores intangibles «europeos», valores que no deberían poner-

se en riesgo por meros cálculos contables y por ello hay que ir hacia la unión política plena, además de para salvar nuestra moneda, para salvar nuestros valores. Otra cita de Jacques Delors resume esta idea: «Europa no es solo un resultado material, es espiritual». Además, todos los europeos estamos convencidos de que nuestro futuro y nuestro destino sería peor fuera de la UE, con lo que la única solución sensata es «más Europa». En nuestro caso, como decía Ortega, «*si España es el problema, Europa es la solución*» (a nuestros problemas de aldeanismo, ahora que vivimos en la «aldea global»).

El Tratado de Maastricht, y aun más el Tratado de Lisboa, supuso el final del método de integración «funcionalista» según las ideas de David Mitrany, al que superó con un proyecto de federalismo imperfecto, pero al crearse el «gobierno» tecnócrata de la Comunidad Europea, la Comisión Europea, con la crisis económica y financiera actual se ha provocado un crecimiento gradual de movimientos populistas nacionales, algunos de ellos alegando que la UE «*promueve la inmigración y la globalización*», y por tanto los movimientos populistas o nacionalistas tratan de movilizar a sus nacionales proponiendo medidas contra la libre circulación de personas, proteccionistas del comercio propio, y «ensalzando» su propia moneda como seña de identidad nacional (algunos proponiendo un referéndum para salirse del Euro) y que permite tener soberanía económica y autonomía financiera<sup>43</sup>.

Como conclusiones de lo tratado sobre la CSDP, en realidad una cierta capacidad de Acción Exterior de la UE, hay que resaltar las siguientes características de la PESC que van a condicionar el funcionamiento de su parte militar, que ya se indicó que es casi insignificante en términos numéricos:

Ahora que se habla tanto de «*comprehensive*» (integral), es preciso señalar que la UE es «*comprehensive*» por naturaleza.

Como ya se ha dicho, la UE es una organización supranacional fundamentalmente económica y política con vocación global, y sus actividades y esfuerzos abarcan muchísimos más que los de una organización militar de defensa y seguridad, y en realidad podría llegar a actuar como lo haría un verdadero Estado, utilizando sus herramientas diplomáticas, económicas, legales, expertos,... y llegado el caso, los medios «civiles» y militares que los Estados miembros pusiesen a su disposición.

El proceso de toma de decisiones en el campo de la CSDP es muy complejo y lento, por la necesidad de buscar el consenso y evitar el bloqueo (veto).

<sup>43</sup> El Parlamento del Reino Unido y de Holanda desde enero de 2013 están promoviendo el debate y estudio de la devolución de competencias cedidas a la UE, un proceso claramente «destructor» y «desintegrador».

Desde que en el año 2001 se dotase de contenido al pilar de la PESC, la UE ha jugado un papel relativamente importante en la estabilización de crisis en diferentes partes del globo.

Del 2003 al 2010 la UE lanzó 24 misiones (17 civiles y 7 militares) en 4 continentes en donde demostró la credibilidad de algunas de sus capacidades, en especial su casi exclusiva capacidad «*Comprehensive*» civil-militar. La PESD fue el catalizador de las iniciativas en el ámbito militar, y por tanto el desarrollo de una capacidad permanente para el planeamiento y la conducción de las crisis<sup>44</sup> dentro de la Acción Exterior de la UE es fundamental para poder contribuir a la paz y seguridad internacional, y que la UE deje de ser un enano político en el ámbito internacional.

Aunque teóricamente el TdL ha dotado a la UE de herramientas de mayor alcance para la CSDP, la coincidencia de la crisis económica y financiera ha afectado al avance en la política de integración europea de la UE, y de hecho se ha producido una parálisis y falta de visibilidad en la parte militar relacionada con la CSDP, cuando no un retroceso, como se demostró en Libia y ahora en Mali.

Deberían darse varias condiciones imprescindibles para lograr una mayor credibilidad de la CSDP y poder obtener el máximo del TdL: Las misiones CSDP no deberían responder al interés de un Estado o un grupo de MS determinado. Deberían ser la respuesta colectiva y solidaria de la UE, de forma que los que estuviesen poco interesados en una determinada crisis deberían aplicar el principio de la «abstención constructiva», no bloqueando o atrasando la reacción de la UE. En caso contrario se debería impulsar la creación de una Cooperación Estructurada Permanente formada por los MS que quieran avanzar en la CSDP.

Nada puede conseguirse sin capacidades, sin medios. Las ambiciones políticas de la UE crecen, no disminuyen. Sin embargo existe un desfase entre las ambiciones y la realidad de las capacidades que los MS están dispuestos a poner a disposición de la UE. Este desfase se ha agudizado con la crisis económica, y financiera, impactando directamente en recortes en los presupuestos de Defensa de cada MS<sup>45</sup>, recortes que se han hecho sin consulta con otros MS o con aliados europeos de la OTAN, de forma que se puede hablar de una auténtica desmilitarización de Euro-

<sup>44</sup> La UE, por medio de la CPCC (*Civilian Planning and Conduct Capability*) tiene dicha capacidad «civil» permanente, pero la existencia de un Cuartel General «militar» permanente ha sido siempre vetado por el Reino Unido.

<sup>45</sup> Conviene recordar que ni la UE ni la OTAN, en realidad, tienen «capacidades militares», y que aunque hay 21 MS que son aliados en la OTAN, cada nación es soberana para decidir su contribución militar y sus prioridades o preferencias políticas con respecto a la UE y la OTAN. Sirva de ejemplo las distintas contribuciones de cada nación a las operaciones militares de lucha contra la piratería, EUNAVFOR *Atalanta* y la «*Ocean Shield*» de la OTAN.

pa<sup>46</sup>, además de la falta de compromiso que supone bajar del 2% del PIB, contraviniendo el límite inferior «recomendado» por la OTAN, de forma que en realidad los europeos en vez de ser «proporcionadores» de seguridad somos «consumidores», amparándonos en nuestro principal aliado en la OTAN, los EEUU, para que sea el que finalmente aporte las capacidades militares críticas en cualquier guerra del siglo XXI, como demostró la operación ¿OTAN? en Libia<sup>47</sup>.

La UE carece de una política para tener una base industrial y tecnológica de defensa propia capaz de mitigar las importantes carencias en sus capacidades militares, o si se quiere, carece de una industria de defensa europea o un mercado único de defensa europeo, sin que ni siquiera se mencione la posibilidad de utilizar los instrumentos legislativos y presupuestarios de la UE para afrontar el tema de las capacidades militares.

La «aproximación integral» o «*Comprehensive Approach*» de la UE en la utilización de las herramientas «civiles» y militares es un valor añadido, pero por otro lado esto ha llevado a algunos políticos y militares europeos (principalmente anglosajones) a proponer un reparto de papeles entre la OTAN y la UE, de forma que para dichos proponentes la defensa de Europa y la reacción ante crisis en el margen superior del espectro militar, que requieran el uso de la fuerza (*hard power*), deberían ser afrontadas por la OTAN, mientras que las crisis en el margen inferior, donde la utilización de la fuerza sólo se prevé como último recurso o para autodefensa, deberían ser acometidas por la UE, para que emplease sus herramientas *soft power*, como organización mejor dotada de medios «civiles». En realidad están vaciando de contenido la cláusula de «asistencia mutua» del Tratado de Lisboa.

Todas las misiones CSDP desde la entrada en vigor del TdL han sido civiles<sup>48</sup> (EUCAP Néstor, EUNAVEC Sudan y EUCAP Níger), y la única militar atribuible a la HR y al EEAS es la EUTM Mali, de adiestramiento

<sup>46</sup> Se recomienda la lectura del artículo de Nick Witney, diplomático inglés y primer director ejecutivo de la EDA, publicado en ECFR/40 noviembre de 2011 y que lleva el sugerente título de «*How to stop the Demilitarisation of Europe*», del que se extraen algunas ideas: «Los americanos, incluido el propio ex Secretario de Defensa Robert Gates, tienden a ver Europa básicamente como una sociedad decadente, corrompida por el estado del bienestar proporcionado por el Estado, y esperando que sea el poder militar de los EEUU el que les saque de los apuros». «Los europeos en su conjunto simplemente han dejado de ser serios en temas de defensa, o sobre la necesidad que tienen los países que valoran su libertad, de mantener, y utilizar periódicamente, unas fuerzas armadas efectivas».

<sup>47</sup> Se detectaron carencias europeas en medios de inteligencia, armas de precisión («*smart weapons*»), repostaje en vuelo,...

<sup>48</sup> EUTM Somalia se lanzó en enero de 2010 gracias al impulso de Francia durante finales de 2009 y al de España en el primer semestre de 2010, durante la Presidencia rotaria del Consejo de la UE, que puso al Comandante de la Fuerza y la mayoría del contingente de adiestradores militares desplegados en Uganda.

para los soldados malienses, descartando una intervención militar (de combate) en Mali, ni siquiera en apoyo de Francia. Es la demostración de que la línea estratégica imperante en la CSDP es la del *soft power*, en coincidencia con las advertencias norteamericanas de que Europa debe asumir sus responsabilidades en seguridad y defensa en su «vecindario» europeo y africano porque su esfuerzo se va a reorientar hacia el Pacífico.

En un mundo global los socios definidos como estratégicos para la UE (OTAN, ONU, UA, USA, China, India, y Rusia) son cada día más importantes, lo que no deja de ser un síntoma y un auto reconocimiento de la pérdida de peso relativo en la escena internacional de los países europeos y de la propia UE.

Para terminar estas conclusiones de este capítulo, conviene citar una vez más a Jean Monnet, quien durante la Gran Depresión de 1929 dijo: «*Los hombres solo aceptan los cambios resignados por la necesidad, y solo ven la necesidad durante las crisis*». Si la solución a la crisis actual es «más Europa», el proceso de integración europeo hacia unos Estados Unidos de Europa, que comenzó en sentido inverso de los atributos que configuran un estado, debería profundizar en su integración política y en el campo de la seguridad y la defensa, si realmente quiere dirigirse hacia una auténtica unión, que ya nos hemos percatado que tiene que ser económica, bancaria, monetaria, fiscal,... pero también debería buscarse la unión en el campo de la CSDP utilizando al máximo el Tratado de Lisboa.

## Bibliografía

- BARBER, Tony. *Europe: On to a smaller canvas*. Financial Times (www.ft.com). June 13, 2012.
- DEMPSEY, Judy. *Values Slide From Top of Merkel's List*. The New York Times (www.nytimes.com). November 26, 2012.
- Europe Diplomacy & Defence (EDD). *The Agence Europe Bulletin on CSDP and NATO*. Bruxelles. Twice-weekly publication.
- FALEG, Giovanni. *Castles in the Sand: Mali and the demise of the EU's Common Security and Defence Policy*. Bruselas. Centre for European Policy Studies (CEPS) COMMENTARY. 28 January 2013.
- GARCÍA TONI, Javier. *La UE. Un chiste malo*. www.zoomnews.es JUE, 2012-11-29.
- GUINEA LLORENTE, Mercedes. *¿Avanza la UE en Política Exterior? Nuevos instrumentos y equilibrios geopolíticos*. Madrid: Informes Fundación Alternativas. Informe sobre el estado de la Unión Europea: El año de la gran prueba, 2011.
- Handbook on CSDP. *The Common Security and Defence Policy of the European Union. Second Edition*. Vienna/Austria, 2012.

- Informe Semanal de política Exterior. *Malí, prueba de fuego para la UE*. Madrid. Editado por Estudios de Política Exterior, SA. N.º 828. 4 febrero 2013.
- KEOHANE, Daniel. *Strategic priorities for EU defence policy*. FRIDE, Policy Brief N.º 146 – February 2013. [www.fride.org](http://www.fride.org)
- LEONARD, Mark. *Four Scenarios for the Reinvention of Europe*. Madrid. European Council on Foreign Relations ECFR/43 November 2011.
- MÉNDEZ, Fernando. *El estado de la Unión. Una valoración comparativa*. Madrid: Informes Fundación Alternativas. Informe sobre el estado de la Unión Europea: El año de la gran prueba, 2011.
- MITRANY, David. *Functional Approach to World Organization*. Londres: Royal Institute of International Affairs 1944, Vol. 24, N.º 3 julio 1948.
- PALACIO, Ana. *Europe's Regional Revolts*. Project Syndicate ([www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org)) 5 November 2012.
- RUIZ, Francisco. *La Defensa Europea, ¿en punto muerto?*. Madrid. Foreign Policy en español ( [www.fp-es.org](http://www.fp-es.org)) 20 de diciembre de 2011.
- TORREBLANCA, José Ignacio. *El síndrome de Alabama*. Madrid. Diario El País Internacional, 24 May 2012.
- SARTORIUS, Nicolás. *El escenario político de la crisis*. Madrid: Informes Fundación Alternativas. Informe sobre el estado de la Unión Europea: El año de la gran prueba, 2011.
- SIMÓN, Luis. *La política Común de Seguridad y Defensa en crisis*. Madrid. Informes Fundación Alternativas. Informe sobre el estado de la Unión Europea: El año de la gran prueba, 2011.
- SOLANA, Javier. *Ahuyentando a los fantasmas de la irrelevancia*. Madrid. Diario El País Internacional, 17 octubre 2012.
- SOLANA, Javier. *Europa y la modernización de España*. Madrid. Diario El País Opinión, 26 FEB 2013 <http://elpais.com/elpais/2013/02/22/opinion/>
- SROKA, Anna. *Luces y sombras de la Presidencia polaca del Consejo de la UE*. Madrid. ARI 6/2012, 27 enero 2012
- WITNEY, Nick. *How to stop the demilitarization of Europe*. Madrid. Revista del European Council on Foreign Relations ECFR/40 noviembre de 2011.

## Impacto de la crisis en el sector industrial de defensa

D. Francisco González Mene

## Capítulo segundo

### Un poco de prospectiva

Por fin hemos arribado, ¡y de una pieza!, a la fecha a la que se dirigen las políticas europeas para salir de la crisis: a 2020. Una mirada alrededor muestra una situación económica en recuperación con unos niveles de desempleo normales para nuestros usos, los servicios y nuestros sectores económicos tradicionales de nuevo boyantes gracias al crecimiento del turismo y al mercado residencial y del ocio, la agricultura y la industria de bienes de equipo y transformación renqueando como siempre, y los vestigios de lo que fue nuestra industria de defensa solo un recuerdo del pasado. Al ya poco halagüeño panorama industrial de 2013 uniríamos nuestros otrora orgullosos astilleros convertidos en parques temáticos para aficionados a la arqueología industrial. La visita incluiría los arsenales adyacentes por el mismo precio. Hemos tenido que llegar a esto para damos cuenta de que en realidad eran una misma cosa. Defensa y su Industria unidas en la fortuna y en la adversidad.

A las alturas del 2020 los presupuestos de defensa todavía lastrados por las deudas de los programas especiales no tienen margen para lanzar nuevas adquisiciones. Las escasas contrataciones para el sostenimiento de la fuerza, son imágenes de un reportaje de caza de antílopes en las sabanas africanas, en donde los predadores dominantes, protegidos por sus zarpazos y por las políticas de conservación de grandes mamíferos, se dan el magro festín rodeados de carroñeros que se mueven descon-

certados en círculos concéntricos de sucesiva menor jerarquía medrando al descuido.

Naturalmente la capacidad operativa y alistamiento de nuestras Fuerzas Armadas tienen ahora nuevos vínculos y dependencias exteriores que se siguen viendo como algo propio de nuestra naturaleza, historia y limitadas aspiraciones. La escena no le preocupa a nadie y entre la indiferencia general y la somnolencia de la deshora alguien extendería la metáfora al reparto de las futuras contrataciones entre las empresas de defensa de los grandes europeos y el resto donde nos toca estar. Posiblemente no usaríamos el símil faunístico sino otras denominaciones más llevaderas: *Pooling & Sharing, Smart Defence, Smart Restructuring, o Centers of Excellence*. No nos faltarán consuelo ni nombres.

En realidad, se justificaran algunos, ¿para qué necesitábamos astilleros militares en España habiéndolos en Europa tan buenos y eficientes que nos construyen todos los barcos que necesitamos a unos precios estu-  
pendos? O a lo mejor es que ya no necesitamos barcos y cuando hagan falta de verdad los americanos nos los vuelven a regalar. Surplus con limitaciones de uso, pero puestos a aceptar servidumbres estratégicas, las hay peores.

¿Habrà sido la crisis?; ¿Estamos donde queríamos estar o es que nos hemos descuidado y olvidado algo?; Volviendo al presente, ¿estamos a tiempo de hacer algo más que envolvernos en la retórica nostálgica?

### Una tormenta perfecta

La sensibilidad de la industria de defensa en Europa y particularmente en España a la crisis es extrema y mucho mayor que la de otros sectores industriales. La industria de defensa tiene un vínculo fundamental con el Estado al que sirve, mal comprendido y a veces rechazado por sus connotaciones comerciales. No en todas partes; es una de nuestras especialidades: todo lo que suene a interés industrial y económico es merecedor de sospecha. El vínculo entre la industria, la tecnología, el empleo, la riqueza y el rendimiento económico no nos resulta evidente.

Los EEUU están retirándose de Afganistán. La misión ahora es mantener la influencia mundial y mejorar la penetración de los sistemas de armas americanos en sus mercados naturales. Es decir los Ejércitos ayudando a su industria. Una noble misión como cualquier otra que vaya en beneficio de los intereses nacionales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En palabras del secretario Panetta analizando la situación post- Afganistán : *the U.S. military remain active globally though regular rotations of forces to conduct training and advising missions as well as working to streamline the way in which partner nations buy American-made military gear.*

En nuestro caso, la combinación de recortes presupuestarios para reducir el déficit, las deudas acumuladas por las alegrías del pasado, que todavía podrían ocasionar un serio disgusto, y la mala imagen pública que aún el antimilitarismo galopante con las más rancias tradiciones de rechazo y recelo al emprendimiento, a la tecnología y a los intereses comerciales, siempre cuestionables en nuestra cultura, no auguran nada bueno para la industria. Menos aun cuando se considera a la industria de defensa como una rémora histórica, posiblemente a conservar en alguna medida por aquello de no estar del todo seguros de las consecuencias de laminarla y con la que hay que hacer algo sin que esté muy claro el para qué en términos de estrategia.

### **El papel social de la defensa y de la industria de defensa**

Los gobiernos usan las capacidades de defensa y seguridad, personal y material para proporcionar servicios públicos, bienes públicos a los que todos los ciudadanos tienen derecho por el hecho de serlo y que todos sufragamos religiosamente con sus impuestos. En situaciones políticas de aparente ausencia de conflictos y amenazas, como la que se vive en Europa y muy particularmente en España, los servicios y gastos en defensa se perciben como algo superfluo. No se ha hecho, y esto es una cuestión política y social muy nuestra, didáctica, cultura de defensa coherente, sobre una necesidad real que solo se puede entender desde las amenazas. Nuestras Fuerzas Armadas son casi invisibles para la sociedad y su papel siempre mal explicado con pudor vergonzante solo convence a la parroquia de incondicionales.

La compra de productos de defensa es una inversión pública no productiva; no hay retorno de la inversión ni beneficios económicos directos como si ocurre en algunas infraestructuras; no en todas. La adquisición de sistemas de defensa, como el sostenimiento de los ejércitos no genera ingresos para el estado en términos de retorno inmediato de la inversión. El alistamiento de un batallón de carros, la vigilancia del espacio aéreo o el control de la mar no son bienes económicos que generen ingresos y riqueza inmediata como lo haría un trasvase o la gestión del espectro radioeléctrico.

Las inversiones en defensa producen grandes externalidades económicas; es decir beneficios a otros agentes que obtienen una mejora en sus posiciones sin coste alguno. El impacto inmediato se mide en el riesgo de no hacerlas.

La posición de supremacía y control de mercados, recursos e influencia económica de EEUU globalmente y de Francia y el Reino Unido en sus áreas de interés sería muy diferente si no contaran con capacidad militar propia para influir como les conviene en la situación política de sus protegidos y dejar claro hasta donde pueden llegar si se atacan sus intere-

ses. Las prisas de los BRIC y otros países emergentes en dotarse de un poderoso equipamiento militar y de su propia industria de defensa no es más que la repetición en otras coordenadas de historias antiguas y bien conocidas. La visión pacifista europea no tiene, claramente, el éxito que se merecería. No parece que los demás la tomen como ejemplo.

En España, algunos mantienen seriamente que no les hace falta industria de defensa propia si lo que necesitan los ejércitos se puede comprar en los grandes almacenes y más, en estas épocas de crisis, en las rebajas. Para los gestores de turno, no siempre mejor informados, el problema de la industria de defensa, su viabilidad, se reduce a los acuciantes temas económicos, la deuda y como librarse de ella, y naturalmente el empleo y las consecuencias sociales del posible saldo o desmantelamiento. ¡A buenas horas! Si hubiera seguido la fiesta expansiva de los programas especiales, sin el advenimiento de la crisis, continuaríamos engordando la deuda y llegado el momento regularizando y transfiriéndola toda ella a déficit público, como se preveía hacer desde el principio cuando se montó el invento con el avión de combate europeo a principios de los 90. Ahora parece que nadie se dio cuenta y se mira con asombro al vecino si es que no se le echan las culpas. Historia conocida en versiones previas cuando se podía manejar la política monetaria y echar pelillos a la mar con unas décimas de inflación.

Ahora tocan restricciones a corto, la defensa y la industria asociada son temas estratégicos de Estado, pero cuando se intenta poner las luces largas se traslada limpiamente el aspecto industrial al supuesto problema de la falta de competitividad y de carencia de mercados exteriores. Se busca un arreglo como el que amortizó nuestra incipiente y prometedora industria de equipos de electrónica y telecomunicaciones o la del automóvil; ahora gloriosas ruinas o esqueletos «deslocalizables» de fachada esmaltada con la dependencia exterior más absoluta que para más inri cuentan con importantes subvenciones. Se establece un paralelismo erróneo entre la industria de defensa y la civil y sus ritmos de funcionamiento y se solapan argumentos sobre tecnologías duales para hacer más llevadero el discurso. Nada mejor que un buen eufemismo para ponerlo encima de la realidad y aliviar las angustias a los políticos y gestores.

### Los experimentos con gaseosa

Si los ejércitos son en algún momento necesarios para sus misiones reales, la industria de defensa lo será también y entonces de poco valdrá lamentarse de que se malentendieron las estrategias y los parámetros económicos y que siguiendo ciegamente las recomendaciones de la Comisión Europea se terminó por hundir la industria. La experiencia en lo acertado de las decisiones que nos han metido en la crisis, y que ya ve-

remos cómo nos sacan, nos obligan a ser prudentes con las cosas serias y desconfiar sobre los remedios que no se entienden o que simplemente atentan contra el sentido común.

### «¿Que es la industria de defensa europea?»

Las naciones se enfrentan a recortes continuos en los presupuestos de defensa que no parecen tener fondo mientras la Comisión Europea quiere entrar a saco en las políticas industriales de defensa para –dicen– reestructurar el sector. Las naciones principales (FR, GE, UK) definen intereses estratégicos que incluyen de forma expresa su industria de Defensa y de forma más o menos directa toman medidas para protegerla mientras favorecen las políticas comunitarias que puedan darle acceso al resto de los mercados nacionales sin restricciones.

La defensa y seguridad sigue siendo competencia de cada nación, y aunque se avanza en la implantación de la CSDP se está todavía lejos de una estructura militar que al estilo de EEUU consolidara un único cliente europeo para una única industria europea. Todos debemos tener muy claro que no cabe la posibilidad de separar los ejércitos de las industrias de defensa y que mientras existan ejércitos nacionales existirán industrias de defensa nacionales. Muy en particular las industrias de Alemania, Francia y el Reino Unido que atienden prioritariamente, como no puedes ser de otra manera, a sus intereses propios y que se presentan como genuinamente europeas al servicio de las demás naciones.

Las naciones de la UE actúan por separado en diferentes ámbitos multilaterales no comunitarios: OTAN, LOI FA, y OCCAR<sup>2</sup>, y en otros tratados intergubernamentales<sup>3</sup> originando «aparentes» divergencias y conflictos con las actuaciones de los organismos de la UE, como la *Defence Task Force* de la Comisión Europea (CE) y la misma EDA. Los movimientos de la industria europea están lastrados por la falta de contrataciones y la influencia de los gobiernos en sus decisiones<sup>4</sup>, conforman un panorama

<sup>2</sup> LOI FA, *Letter Of Intent Framework Agreement*: Acuerdo entre Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia para la reestructuración de la industria y el desarrollo de la base tecnológica e industrial de defensa. La Agencia Europea de Defensa, EDA, de creación posterior (2004) en el ámbito de la Unión, adoptó principios de funcionamiento parecidos extendidos a sus 26 Estados miembros participantes (pMS).

OCCAR, *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*: Organización creada por Alemania, Bélgica, España, Italia y Reino Unido para la gestión de grandes programas de armamento multinacionales. Tiene rango de Tratado Internacional

<sup>3</sup> Acuerdo de Lancaster entre Francia y UK, Triángulo de Weimar entre Alemania, Francia, y Polonia, al que posteriormente se sumarán Italia y España, Acuerdo de Visegrado entre Polonia, República checa, Hungría y Eslovaquia, Tratado de Defensa y Cooperación Industrial de los países Nórdicos, acuerdo entre Alemania e Italia. . . .

<sup>4</sup> Por ejemplo la fusión fallida entre EADS y BAES, ó los intentos por blindar la «fortaleza europea» (*European Fortress*).

preocupante en el que los grandes Estados miembros (MS) están blindando sus intereses, y en el que la industria de defensa española puede salir seriamente perjudicada si no actúa con objetivos definidos, visión de conjunto, y una decidida complicidad institucional.

### **Las peculiaridades del sector industrial de la defensa. Algunos principios**

El sector de defensa nada tiene que ver con los demás sectores industriales y económicos. Los únicos clientes legítimos del sector de defensa son los gobiernos que a la vez son las autoridades reguladoras y legisladoras y en buena medida son los propietarios y controladores. En términos generales la industria de defensa solo fabrica los productos que los mismos gobiernos deciden. El mercado de defensa funciona solo desde la demanda de unos clientes únicos que de forma nada transparente determina los precios de venta, los volúmenes de producción y las inversiones en capital y tecnología.

El precio de los productos de defensa no lo fija el equilibrio entre oferta y demanda y no sirven los modelos estereotipados. No cabe el paralelismo entre la industria de defensa y cualquier otra incluyendo la de seguridad que produce grandes series de productos de catálogo. En algún caso muy concreto de fabricación de explosivos y municiones de artillería convencional pudiera tener elementos comunes, pero en cualquier caso la actividad comercial está completamente regulada por los gobiernos y las licencias. La crisis afecta a todos los sectores económicos pero los remedios no son los mismos para todos. La recuperación de la demanda en defensa, cuando llegue, no conllevará la reaparición de la oferta.

### **¿Una economía de mercado?. ¿Está la industria de defensa en el mercado?**

Los modelos económicos normales presuponen puntos de equilibrio entre la oferta y la demanda y rendimientos decrecientes. El juego es conocido: si la demanda aumenta, el precio tiende a subir lo que impacta en la oferta; si la oferta aumenta, el precio tiende a bajar lo que impacta en la demanda. En ambos casos los mecanismos de corrección, la mano invisible de Adam Smith, mantienen el mercado en equilibrio. Las desviaciones se compensan automáticamente y el sistema encuentra por sí mismo el punto de máxima eficiencia: mejor resultado posible. Es la teoría del egoísmo racional que forma parte del credo liberal, *laissez faire*.

Entre los objetivos del mercado común europeo está precisamente el eliminar las barreras al funcionamiento del libre mercado dentro de la UE. El EDEM (*European Defence Equipment Market*) no es otra cosa. Mientras mayor sea el ámbito en el que actúan libremente las fuerzas de la oferta

y la demanda más eficiente será el mercado. Menores precios para los consumidores y mejores resultados para los productores. Los recursos son escasos y, en los modelos clásicos, cada unidad adicional ofertada lleva asociado un mayor coste de producción, y el rendimiento es decreciente. Las matemáticas son inexorables

Las innovaciones tecnológicas tienen premio y desplazan las curvas de costes moviendo a la baja el precio en el punto de equilibrio. Los agentes económicos públicos y privados saben cómo moverse: las regulaciones, impuestos, subvenciones, cárteles, monopolios, monopsonios, bienes públicos y toda la jungla del zoo de la política económica afectan el funcionamiento del conjunto trasladando los puntos de equilibrio. Da la impresión de que sabemos de lo que hablamos. Si un nuevo actor quiere entrar en el mercado se enfrenta a un escenario predecible: se eliminará automáticamente a los no eficientes ni competitivos.

El mundo real se separa de esta situación teórica en buena medida. Los modelos económicos «lineales» y las previsiones sobre las consecuencias de actuaciones para conformar o influir en el comportamiento del mercado han fallado estrepitosamente. Nuestros sistemas económicos y sociales se rigen en realidad por comportamientos caóticos mal conocidos y peor comprendidos.

Los sectores tradicionales de la producción económica y el mercado: recursos naturales, agricultura, bienes de equipo,... tienen un amplio margen antes de llevarlos a una situación de equilibrio inestable fuera de control. Pero en el caso que nos ocupa de la industria de defensa, como también vemos que ocurre en los nuevos sectores económicos, el comportamiento del sistema y del mercado no realimenta las desviaciones con signo negativo para corregir automáticamente (*negative feedback*) las fuerzas que tienden a sacarlo del equilibrio, sino lo contrario. La respuesta del sistema, y esto es más conocido en los sectores de alta tecnología, muestra comportamientos de realimentación positiva; las pequeñas desviaciones en lugar de corregirse se amplifican; el sistema es inestable y tiende a alejarse del equilibrio inicial y buscar otro cuyas condiciones las gobiernan las rigideces estructurales. Las desviaciones de la posición de equilibrio ocasionan el desencadenamiento en cascada de acontecimientos que llevan el sistema a una situación completamente distinta a la de partida. La posición final de los actores que no cuentan con anclajes en el sistema difícilmente resultará favorecida.

*Las condiciones que encorsetan el sector de defensa impiden el funcionamiento de los mecanismos de ajuste automático del mercado. Los principios de los sectores civiles o comerciales no valen para el mercado de defensa. Si no se tienen en cuenta las rigideces impuestas por los actores externos, la liberalización completa y asimétrica (caso español en ciernes) no conducirá al equilibrio, sino a mejorar las posiciones de aquellos que protejan sus intereses.*

### **¿Para qué la industria de defensa?. La industria de defensa es parte de la Defensa**

Los ejércitos están al servicio de las naciones para mostrar resolución y disuadir a posibles amenazas, y si fuere necesario, para mantener conflictos armados y, todo lo políticamente incorrecto que pueda parecer esto, ganándolos preferentemente. La industria de defensa, y esto es esencial, es un capacitador, un facilitador logístico para que los ejércitos puedan cumplir su misión. Sin industria no hay armas ni municiones, y sin armas no hay ejércitos.

La conveniencia de usar la fuerza militar o de que la industria suministre armamento está directamente vinculado a la opción política del momento y la explicación del para qué y el cómo. Son intereses nacionales. En función de los espectros ideológicos se modulan los mensajes y las estrategias. La industria equipa a los ejércitos para las operaciones de combate y garantiza el suministro del material militar en el caso no deseable de que haya que utilizarlo.

La industria de defensa produce productos muy peculiares: son complejos y muy sofisticados, son caros porque son para fines muy concretos y porque deben ser robustos y muy fiables; pero, extrañamente, son bienes que se compran para no tener que usarlos nunca, aunque sí para enseñarlos y mostrar resolución y habilidad en su empleo a quienes deben apreciarlo. Cuando las naciones necesitan enseñar los dientes para proteger sus intereses deben reducir al mínimo las servidumbres ajenas sobre todo si son parte interesada. España hizo valer sus derechos en la micro-crisis de Perejil con una intervención militar que no fue precisamente apoyada por los socios europeos, que tenían sus propios intereses.

A nadie le extrañaría que en fecha próxima haya alguna intervención militar plenamente justificada en Siria si los rusos dejan de poner pegajos en cualquier escenario del África francesa si nuestros vecinos del norte necesitan defender sus intereses en sus áreas de influencia; esto último, quede dicho, estaba escrito antes de la intervención de Francia en Mali en febrero pasado y está por ver que se levante una voz criticando la iniciativa francesa. Todo lo contrario, para asombro de propios y extraños, las voces tradicionalmente antimilitaristas se levantaron inmediatamente a coro pidiendo la intervención solidaria de España. Al fin y al cabo un problema de cultura y de buena o mala prensa. ¡Cuánto tenemos todavía que aprender!

En nuestro caso seguimos teniendo problemas para saber o expresar lo que queremos defender y para qué, y hacerlo de forma que se entienda por la sociedad y se aprecie su valor sin complejos. Puestos a elegir siempre puede haber otras soluciones. Ambos: ejércitos e industria pueden ser propios o ajenos. El modelo de externalización a compañías de Seguridad para defender al tráfico mercante de los asaltos piratas se

puede extender tanto como se quiera. No nos faltan ejemplos de protectorados o de ejércitos mercenarios. Ya los hemos usado.

*La respuesta a la pregunta de si es necesario disponer de una industria de defensa va paralela a la respuesta de si son necesarios los ejércitos o la defensa misma. Si nada hay que defender todo sobra: ejércitos e industria. Pero si se quiere defender algo, y no se dispone de ejército o de industria, alguien tendrá que proporcionar los medios cuando se necesiten. Cabe pensar que las alianzas militares sirven para eso: si yo no puedo, alguien lo hará por mí; lo que sería más raro es que ese alguien lo hiciera desinteresadamente. El corolario inmediato es que los intereses, estratégicos o industriales, de quien preste la capacidad militar o aporte el material de defensa no pueden estar en conflicto con los intereses del país que necesita la ayuda, y si lo están, ¡malo!; el país socorrido pagará el precio de la pérdida de soberanía y el perjuicio a sus intereses. Las variantes de la puesta en práctica de este principio son casi ilimitadas como la historia se ha encargado de demostrar una y otra vez. No vale el suponer que los hombres harán el trabajo sufriendo con celo las carencias cuando no dispongan de sistemas de armas eficaces: buques, aviones, carros o artillería. Nuestros desastres pasados nos cuentan una historia distinta.*

### **La competitividad y la innovación en el mercado de exportación de defensa**

Una discusión de moda es la necesidad de que los productos de defensa sean competitivos e innovadores, y en estos tiempos de crisis, que además sean internacionalmente atractivos, ya que poco se puede esperar actualmente de los clientes naturales nacionales, por no decir de lo que se puede esperar de futuros clientes europeos conjuntos en plazos razonables. ¿Qué significa en realidad innovación y competitividad en unos productos singulares de muy alta tecnología cuyo desarrollo requiere ingentes cantidades de dinero y plazos que escapan de las posibilidades de la mayoría de las empresas?

¿Seremos competitivos cuando tengamos productos con tecnología igual o superior a la de EEUU y precios iguales o inferiores a los de China? Posiblemente innovación signifique sacar al mercado a riesgo comercial productos de defensa que no responden a requisitos operativos concretos, sin pruebas ni evaluaciones reales con la esperanza de que sean adoptados como sistemas de armas principales por los clientes y acabar sobre la marcha los problemas de diseño. ¡Nada semejante es posible! La competitividad e innovación en defensa es un juego a tres, el usuario, el financiador y la industria. En defensa no existe el producto disruptivo que sorprende a los clientes y que inunda el mercado.

La internacionalización de los productos de defensa poco tiene que ver con la exportación de automóviles o el mismo mercado de construcción naval ci-

vil donde el producto lo puede fabricar prácticamente cualquier astillero y el precio de la tonelada, aquilatado al máximo, es la única ventaja competitiva. Salvo casos excepcionales y no significativos, los clientes de defensa compran productos maduros, avanzados tecnológicamente, que respaldan los gobiernos de origen en garantía de prestaciones y seguridad de suministro y que a su vez apoyan con instrumentos financieros gobierno a gobierno. El modelo FMS (*Federal Management Sales*) de EEUU es el más completo y muy a tener en cuenta si el objetivo de la CE es impulsar la internacionalización junto con la reestructuración del sector con sus políticas industriales de defensa.

Las alianzas estratégicas entre gobiernos incluyen las transferencias tecnológicas que permiten a la industria en los países de destino el hacerse cargo de los primeros niveles de mantenimiento como mínimo, cuando no el capacitarse para hacer desarrollos propios. La venta de sistemas de defensa implica casi necesariamente la creación de competidores. El objetivo de las naciones compradoras es ineludiblemente dotarse de capacidades propias industriales de defensa como parte de sus estrategias. España lo hizo en su momento y ahora hay que aplicarse el cuento. La única solución posible al dilema entre vender y engordar a la competencia es el conocido modelo de ir por delante continuamente; es decir: innovación constante.

La seguridad de suministro es el atributo fundamental cuando se trata de dimensionar el tamaño de la industria de defensa. ¿Qué material se necesita para contrarrestar las amenazas? Los límites a la soberanía y la autonomía operativa los imponen las fuentes de suministro. La simbiosis industria de defensa y fuerzas militares es absoluta. En nuestro caso, algo tan aparentemente simple como la definición de las capacidades industriales críticas que necesitamos proteger mediante instrumentos legales, como han hecho los países principales de la UE, se nos resiste de forma inexplicable.

*La defensa y la industria asociada de un país es una opción política sobre los intereses nacionales. El caso de Perejil, por anecdótico y zarzuelero que pueda parecer, sirvió para poner en evidencia que por mucho socio europeo que pueda ser el tercero en discordia, más vale disponer de capacidades propias adecuadas a la amenaza para usarlas cuando convenga. Poco verosímil es la capacidad de disuasión si depende de las conveniencias ajenas, y de sus intereses con tus posibles adversarios.*

El impacto económico de la industria de defensa es muy alto, con grandes multiplicadores que alcanzan a importantes sectores sociales y que afectan al empleo cualificado, la tecnología, los efectos inducidos en otros ámbitos industriales impulsando la innovación y el desarrollo de nuevos productos, y las exportaciones. Lo que hace única a la industria de defensa es su vinculación a los intereses y estrategias nacionales. Sin ese componente nada diferenciaría al sector de otro cualquiera ni justificaría un tratamiento diferencial.

El principal retorno económico de lo militar y la industria de defensa son las externalidades que produce en términos de influencia y control de las zonas de interés. Si solo fuera por el contenido tecnológico, malo. Ya hace tiempo que se amortizó sin contemplaciones la que empezaba a ser incipiente capacidad nacional en electrónica y equipamiento de telecomunicaciones. ¿Para qué correr riesgos en desarrollo de tecnologías cuando se puede hacer dinero fácilmente solo con los servicios desde posiciones dominantes de mercado?

### La percepción social de la Defensa y de su industria

La brillantez de los ejércitos gusta a las personas que en general son sensibles a los valores de abnegación, entrega y heroísmo de los militares; pero la opinión pública tiene otras prioridades cuando se trata de repartir los presupuestos. Es preocupante que en la descripción de las misiones de nuestras fuerzas armadas, incluso las que hacen ellas mismas, la de disuasión y defensa de nuestros intereses sea una, y no la más relevante, entre otras misiones de corte civil o policial. La moda es explicar la necesidad de los ejércitos para enfrentarse a nuevas amenazas de naturaleza más o menos difusa, incluyendo las medioambientales.

Eso sí, cuando aparece la lista de aspiraciones en equipamiento y sistemas de armas, las proporciones no se mantienen; y se puede sacar la errónea conclusión que para hacer lo que los ejércitos dicen que tienen que hacer no hay que complicarse mucho. Si nadie entiende para que hacen falta los aviones EF-2000, los carros Leopard o las fragatas F-100, difícilmente se puede apoyar políticamente a los ejércitos que los usan, y a la industria que los produce, ni les cuento. Es desolador escuchar los lamentos por el dispendio que se ha producido con los programas especiales adquiriendo «chismes» de los que ahora parece que hay que librarse de alguna manera porque resulta que no los necesitábamos. Buena oportunidad para aclarar de una vez que es lo que realmente necesitamos y adecuarlo todo: estrategia, política, ejércitos e industria.

Por mucho que nos regalemos los oídos diciéndonos que lo militar se valora positivamente, vender la imagen de unas fuerzas armadas convertidas en súper-bomberos o en una ONG se compagina muy mal con la necesidad de disponer de sistemas de armas y equipamientos de guerra. La alta consideración que obtiene el personal de las Fuerzas Armadas, en la percepción de los ciudadanos que reflejan las encuestas, nada tiene que ver con la misión real de los ejércitos y menos aún con los gastos que conlleva; en ese aspecto, los gastos de defensa son el primer candidato de la misma gente para desaparecer sin contemplaciones. La crisis nos obliga a fijar prioridades; hay poco dinero y hay que pensar cómo gastarlo. Asusta el panorama: recortes en el sistema de pensiones, cobertura sanitaria y asistencial, educación, innovación; los salarios a la baja para

mantener la competitividad; y en estas condiciones ¿está en la cabeza de alguien el que la gente, los votantes, van a admitir que el dinero se vaya a la compra de sistemas de armas, cuya utilidad no se explica ni se entiende ni tan siquiera se intuye?

*Cada nación, en los marcos de las alianzas a las que pertenecen, se preocupa de sus intereses nacionales, su defensa y su industria. Nadie nos va a hacer el trabajo ni se preocupará de lo nuestro cuando se trate de los intereses estratégicos fundamentales. A la industria le toca jugar su papel de agente social con visibilidad y poniendo en valor su contribución en todos los ámbitos, los impactos en empleo, educación, tecnología y creación de riqueza son importantísimos, pero el fin último de la industria de defensa es incuestionable y el disfrazarlo no conduce a ningún sitio.*

Hay que exponer a las claras la necesidad de la disuasión y de estar preparados para los enfrentamientos armados si fueren necesarios con unos ejércitos y una industria de defensa adecuadas. Las necesidades de equipamiento militar no se reducen a los consumibles de las misiones humanitarias y de paz. La imagen que se ha consolidado de soldados para las asistencias humanitarias es equivocada y crea más problemas que arregla si de lo que se trata es de mantener una capacidad militar efectiva.

### **El papel de la industria en la estrategia de defensa y las misiones exteriores**

Nos vamos de Afganistán. Copia de la información de prensa: «La factura de la guerra de Afganistán suma 2.933 millones desde enero de 2002, casi 3.500 si se añade la ayuda civil a la militar: el equivalente a 73,5 euros por cada español. Y lo peor; 100 soldados y un intérprete han perdido la vida y otros 80 han resultado heridos graves ¿Ha valido la pena tan alto coste?». La pregunta es completamente legítima, más aun si son las carencias presupuestarias las que aceleran la retirada cuyas consecuencias quedan envueltas en la retórica al uso. Puestos a ahorrar, ¿Por qué no nos hemos ido antes?

*La presencia en coaliciones y apoyo a los aliados forma parte del juego estratégico que se hace a cambio de algo; o al menos eso se debe suponer. ¿Qué retorno hemos tenido de nuestra contribución además del tradicional buen entendimiento de nuestras fuerzas con la población civil? ¿Qué hay de los intereses en suministros estratégicos? Y en lo material inmediato ¿cómo se ha beneficiado España de los contratos que se han generado en las zonas de conflicto para la reconstrucción o la operación de infraestructuras con fondos de ayuda internacional? ¿Cuál es el impacto en el empleo y en nuestra economía? ¡Esas son las externalidades que nos interesan!*

¿Qué se nos había perdido en Chad? ¿De verdad que la misión en Chad interesaba a la UE o es a algún Estado miembro en particular que convierte

sus intereses en intereses de la UE y de paso se ahorra parte del esfuerzo? Ciertamente nuestro altruismo nos puede. Veamos como una nota de prensa que combina hábilmente los aspectos operativos, económicos y comerciales de estas cuestiones: *«Mali Operation Another Burden for French Defense Budget Jan. 18, 2013 - 08:15AM Agence France - Presse Paris — The French offensive in Mali will burden a defense budget that was expected to get relief from the withdrawal of French forces from Afghanistan, but the fighting might boost arms sales if the Rafale combat jet proves decisive in driving Islamist guerrillas out of the West African nation.»*

De nuevo el caso de Libia desde otra perspectiva. ¿No será un tema de capacidad industrial? Las lecciones aprendidas en Libia han sido múltiples. Estamos en un escenario geográfico próximo donde se jugaban intereses reales, es decir que no se trataba de la simple presencia de fuerzas para acompañamiento en misiones internacionales no del todo compartidas ni comprendidas. La capacidad operativa de las naciones europeas, que actuaban con personalidad y mando propio dentro de ¿una operación de la OTAN?, ha sido escasa, y de nuevo ha puesto sobre la mesa que en operaciones militares de cierta envergadura la retórica de la CSDP de la UE no conduce a nada práctico. Nada nuevo en cuanto a los habituales problemas de coordinación e interoperabilidad salvados por los americanos con los que hay que contar para enfrentarse a situaciones de combate de cierta envergadura. Lo que ha sido novedoso es el rápido agotamiento de las existencias y reservas. Ya no solo es el ejército americano el que viene al rescate; es la industria americana la que garantiza los suministros de sistemas y munición. ¿Cuál es la duración máxima de un conflicto antes de que se agoten los arsenales de los europeos y los americanos se ocupen de sacarnos del lío?

Parece que Libia ha servido para revalidar lo ya sabido con la peculiaridad de que los grandes MS europeos han querido jugar sus intereses de forma independiente y a pesar de que la entidad del enemigo era bastante asimétrica no se ha ido muy lejos antes de levantar la mano. Algunos MS, bajo bandera OTAN, han necesitado y pedido ayuda, otros simplemente han retirado sus fuerzas cuando se ha acabado el presupuesto ¿No ocurrirá que para hacer la guerra como americanos, con sus tácticas, armas y sistemas, hay que ser americano y tener objetivos, estrategias, industria y presupuestos del mismo estilo? ¿Están las naciones europeas en disposición política, tecnológica, industrial y económica para competir en igualdad de condiciones? ¿Debería haber sido capaz la industria europea de suministrar los equipos, las armas y el apoyo que necesitaban las fuerzas militares que participaron en la operación? Parece obvio que un país solo o acompañado debe meterse en los líos que sea capaz de digerir.

El estándar de capacidad americano: coberturas, autonomías, tiempos de reacción, protección de la fuerza, precisión en el combate, apoyos, redes

de información, comunicaciones, posicionamiento, ¿es alcanzable para las naciones europeas? Estamos hablando principalmente de capacidades industriales.

### **Particularizando para España. Hasta aquí hemos llegado**

España dispone de un gran poder naval; tenemos una fuerza naval capaz de garantizar la seguridad de nuestras aguas e intereses marítimos y de proyectar nuestra influencia en el mundo. El material que usa nuestra Armada es eficiente, moderno, innovador y exportable. Extrañamente, los costes de adquisición han sido comparativamente bajos y el ratio eficacia coste muy bueno. Los presupuestos que ha manejado la Armada son del orden o inferiores a los de otros dos Ejércitos, y singularmente, han dado lugar a una capacidad industrial capaz de preocupar a nuestros socios europeos que con el cuento de proteger la competencia quieren eliminar la nuestra. No es coincidencia que el sector naval sea el buque insignia de nuestra industria de defensa, el único que se salvó de la quema; valgan todas las redundancias. Nuestro poder naval es consecuencia directa de la capacidad tecnológica de nuestra industria y el resultado de unas políticas acertadas, bien coordinadas con la Armada.

Los sistemas de armas terrestres y aéreos han tenido una evolución diferente; nuestra industria participa en programas internacionales dentro de empresas cuyo control está en manos de otras naciones. Si la Ford cierra la fábrica de Almussafes nadie se rasgará las vestiduras; aunque tendríamos un problema mayor o menor de empleo y de riqueza generada directa o indirectamente seguiríamos comprando los mismos coches o si no, los franceses, alemanes, coreanos,... ¿valdría lo mismo para EADS y General Dynamics si deciden cerrar las fábricas en España? ¿Podríamos garantizar el suministro a nuestras Fuerzas Armadas del material crítico?

### **El extraño caso de la fusión entre EADS y BAES. La posición de los Estados miembros principales de la UE**

La influencia de los gobiernos en la industria de defensa es el secreto peor guardado del reino; por si quedaba alguna duda, el caso de la fusión fallida entre EADS y BAES ha puesto el tema en evidencia en toda su crudeza: ¿En que estaban pensando los alemanes? Que la industria de defensa es algo singular y sujeta a intereses diferentes de otros sectores económicos lo ha vuelto a dejar bien a las claras el vodevil que se ha montado entre EADS y BAES y los gobiernos respectivos. Cuando los principales ejecutivos de las dos empresas anuncian en septiembre de 2012 que hay conversaciones en marcha para la fusión y creación de una súper empresa europea capaz de tenérselas con la misma *Boeing* en sus

vertientes civil y militar, nadie pensó que la noticia, de la que ya se venía rumoreando desde meses atrás, iría a sorprender a los gobiernos afectados ni a la Comisión Europea que estaría bendiciendo con entusiasmo una jugada empresarial perfectamente adaptada a su modelo de DTIB (*Defence Technological and Industrial Base*) basada en Centros de Excelencia europeos ¿Por qué Alemania decide entonces abortar la operación?

Tanto Francia (FR) como el Reino Unido (UK) con algún apoyo transatlántico cuentan con capacidad propia para los sistemas de armas terrestres, navales y aeroespaciales; Alemania (GE) tiene lo propio en sistemas terrestres y navales pero, al contrario de Francia que mantuvo *Dassault* bajo control, Alemania integró DASA en EADS. Las consecuencias de la fusión entre EADS y BAES son conocidas: Alemania había sacrificado su industria aeroespacial en beneficio de una empresa europea compartida con Francia que se repartían y controlaban prácticamente a medias, y ahora, con la entrada de BAES y la aplicación en el nuevo reparto de los acuerdos entre FR y UK, Alemania no estaba dispuesta a quedarse sin capacidad de fabricar sus propios sistemas de armas aéreos. En palabras de Angela Merkel: «*porque los intereses estratégicos de Alemania resultaban perjudicados*»; cosa que debía ser evidente y cierta desde el principio, salvo, al parecer, en los detalles donde se escondían los demonios familiares. Curiosa circunstancia para un país como Alemania que da la imagen de «mega-ONG» en los conflictos internacionales con una de las industrias militares más importantes del mundo.

La fusión entre EADS y BAES afecta principalmente a tres naciones: FR, UK, y GE. Los dos primeros MS cuentan con un tratado bilateral de cooperación de noviembre de 2010 (Tratado de Lancaster) en materia de Seguridad y Defensa y tiene entre sus primeros objetivos el reforzar la industria de defensa de los dos países, lo que causó un cierto malestar en el resto de MS de la UE, y que Alemania trató de contrarrestar con el acuerdo de Weimar y que también dio lugar a un posterior intento de acuerdo bilateral entre Italia y Alemania.

El modelo de Centros de Excelencia que impulsa la DTF –*defence task force*– de la CE para su plan de reestructuración de la industria incluye una pre-asignación de las competencias aeroespacial, terrestre y naval. Obviamente, aunque se sigan los modelos canónicos, Francia no va a renunciar a su capacidad aeroespacial, estratégica donde las haya, ni tampoco el Reino Unido a la naval, pero al amparo del tratado FR/UK (artículo 9) no es difícil llegar a un acuerdo de reparto, contando con que la empresa de misiles europeos MBDA está bien articulada y permite la autonomía de los gobiernos en las gestión de tecnologías críticas. Hasta aquí iba todo bien, pero a la vista de los encajes finales de localización de fábricas y sedes físicas, ha resultado que Alemania no está dispuesta a perder control directo e inmediato sobre la tecnología aeroespacial, que considera esencial para sus intereses nacionales; y fin de la historia; o no del todo, porque una

vez puestos a las claras los intereses nacionales irrenunciables y repuestos del bochorno los responsables, se llega a la solución para el próximo intento: reparto del control de EADS entre FR y GE y segregación de las capacidades industriales y tecnológicas estratégicas para los dos países que quedan a salvo de las veleidades empresariales y comunitarias. Es decir, Alemania pone bajo su tutela inmediata las capacidades tecnológicas precisas para su soberanía y autonomía operativa, incluyendo las aeroespaciales, sin discusión alguna. Francia ya las tenía y las mantiene.

A todo esto, el lector informado podría preguntarse si España, que también tenía algo que ver en esto de EADS, ha reaccionado de alguna manera para defender algún interés estratégico concreto; y efectivamente esa sería una buena pregunta...

*Pese a la crisis en la UE, y cualquier política que se le ocurra a la CE, la desaparición de la industria de defensa en los MS grandes (GE, FR y UK) es tan improbable como la desaparición de sus propios ejércitos. No todos estamos en condiciones de decir lo mismo.*

¿Qué industria queremos en Europa? Respuesta fácil: El modelo americano. Una industria europea de defensa controlada por las instituciones europeas, no por las naciones, para un cliente europeo único con una estrategia única marcada por la CSDP. El modelo no puede ser más deseable desde la óptica de una capacidad global de presunta primera potencia mundial, con vocación de actor global.

Miremos a los Estados Unidos: presupuestos de más de 700 billones de dólares que suponen el 20% del total federal y una fuerza militar con presencia global que asegura que los intereses americanos están protegidos en cualquier parte del mundo. Grandes inversiones en I+D con un fuerte aprovechamiento comercial e impulso constante a la evolución tecnológica de la industria de defensa a la que se protege con mimo. Las infraestructuras tecnológicas globales de defensa de EEUU forman parte del día a día de nuestras sociedades y condicionan su funcionamiento, Internet y el sistema GPS por no ir muy lejos, y yendo algo más lejos solo hay que pensar en la cantidad de sistemas críticos informatizados cuyo control real o latente está en manos de compañías de EEUU (*Microsoft, Apple, Cisco, Google, Intel, Facebook...*); aunque sería más fácil pensar en los que no están en sus manos: posiblemente ninguno. Hay que meterse en un lío de vez en cuando, sin duda, y renovar los arsenales, también, pero se trata de mantener la supremacía indiscutible de primera potencia y es un precio razonable. Los retornos están garantizados, las externalidades producidas por cada dólar gastado en defensa tiene un efecto multiplicador en las exportaciones y en el acceso a todos los mercados y recursos mundiales necesarios en beneficio propio.

Europa realiza un esfuerzo descoordinado por una fracción de las cifras americanas. Los números son apabullantes, el gap tecnológico con EEUU

crece exponencialmente, y mientras mayor es la diferencia, más rápido se separa. Posiblemente ya no hay manera de dar alcance. Hay que darse mucha prisa si no queremos quedarnos muy atrás.

Claro que ahora se puede plantear la pregunta de hacia dónde se está corriendo, o mejor, hacia donde corren los americanos y si esa es una carrera en la que tiene lógica competir o vale con correr detrás. Estos últimos años (décadas) los EEUU, con menor dedicación a los programas espaciales, han estado empeñados en grandes iniciativas de tecnología militar: la SDI (*Strategic Defence Initiative*) o Guerra de las Galaxias, la BMD (*Ballistic Missile Defence*), el FCS (*Future Combat System*), el destructor DDG-1000 *Zumwalt Class*, el caza JSF F35, *Global Hawk*, *Predator...*, alguno de ellos reducidos en escala desde sus pretensiones iniciales y otros semiabortados con prototipos y desarrollos asombrosos como el ABL (Laser de Alta Energía) a bordo de un 747. Todos ellos con características NEC (*Network Enabling Capabilities*) formando parte de un súper sistema cuya infraestructura conocida como GIG –*Global Information Grid*, proporciona conectividad ubicua. La capacidad de RPW –*Remote Pilot Warfare*, mando y control y de adquisición de inteligencia que exhiben los americanos les permite extender su área de operaciones a todo el globo y les pone prácticamente fuera del alcance de cualquier adversario. Una derivada es el impacto en la capacidad de exportación del material de defensa americano cuya aplicación operativa en muchos casos solo es posible dentro de una arquitectura que depende de forma imprescindible de sistemas que solo ellos controlan.

La pregunta que queda abierta es hasta qué punto comparten las naciones europeas una ambición semejante y están dispuestas a empujar sus capacidades tecnológicas e industriales a ese nivel. La respuesta más inmediata es que nos podemos y debemos conformar con menos y en cualquier caso adecuar nuestras industrias al tamaño de la ambición. El modelo americano poco o nada tiene que ver con el europeo y no parece muy indicado usarlo como modelo de referencia para la reestructuración del sector industrial europeo. Empezando por los presupuestos.

### La dimensión de la industria de defensa española

Al parecer tenemos un problema de viabilidad de nuestra industria de defensa. Nos hemos quedado sin presupuesto para nuevos contratos y no hay manera de alimentar el bicho que había crecido sano y fuerte con los programas especiales a base de fondos ajenos. Fondos que a pesar de la sorprendente sorpresa de los gestores que levantaron la bandera, todos, clientes y suministradores, conocían el mecanismo y que a pesar del aparente problema (ficticio según muchos) que generaban para el futuro, a todos venían estupendamente. Incluso al organismo que los ponía

a disposición del Ministerio de Defensa ya que le permitía contabilizarlos como inversiones de I+D lo que estaba bien visto y le permitía hacer la cuota.

### La nueva industria de defensa española

El problema que tienen algunos cuentos es que pueden ser excusa para no meterle mano a los problemas reales, o aun peor, que acabemos creyéndolos y equivocando las soluciones reales. La disponibilidad de redes globales de datos con acceso en tiempo real ubicuo y de tecnologías muy maduras de control y geolocalización junto con fabulosas inversiones en infraestructuras han trasladado una buena parte de los objetivos para nuevas adquisiciones a los sistemas no tripulados. Los inevitables UAVs de los que todo el mundo habla como panacea pero que por razones no del todo claras parece que solo EEUU e Israel han sido capaces de poner en el mercado sistemas fiables para misiones de observación o de combate. En todo caso los RAP, como ahora hay que llamarlos, son un complemento muy valioso, no un sustituto a los medios convencionales: hombres bien preparados sobre el terreno con artillería y misiles, carros, buques, aviones y helicópteros de combate. Posiblemente lo más indicado para nuestros escenarios regionales. Nada que objetar, en este caso, al buen ejemplo dado por los franceses en Mali, aunque ahora para misiones de vigilancia estén pensando en los Predator.

### Como capear el temporal

El esfuerzo en innovación El poco dinero existente debe usarse con juicio; no se trata de meter dinero para alcanzar o aproximarse a ratios que se consideran mínimos porque lo pone en algún papel de algún centro de análisis estratégicos o consultoras de reconocido prestigio; se trata de buscar resultados prácticos, apoyando preferentemente a las industrias para que den respuesta a problemas. El papel de los centros de investigación solo se justifica si complementan los esfuerzos de ingeniería. Las prioridades y los planes de innovación deben fijarse sobre objetivos industriales realistas no sobre planteamientos teóricos que no responden a ninguna necesidad práctica.

Entre mediados de los años 70 y 80 se produjo la gran transformación de nuestra industria de defensa y se hizo a partir de iniciativas prácticamente fuera de los grandes planes siempre inconclusos y pendientes de recursos que no se podían aportar. El caso de la corbeta Descubierta en el sector naval y el avión de transporte C-212 en el aeronáutico son claros ejemplos que permitieron el desencadenamiento de procesos de transformación industrial desde la innovación y el emprendimiento den-

tro de un marco industrial y financiero en los que pudieron prosperar. Fueron los equipos de ingenieros con iniciativa y algunos personajes singulares con cancha por delante y amparados dentro de sus casas, junto con la complicidad del usuario, al menos de una parte suficiente, que supo apreciar la utilidad de aquellos balbuceos, los que condujeron al éxito y crearon escuela.

La extraordinaria capacidad autónoma de Navantia para construir grandes buques de guerra de primera línea con tecnología propia y en competencia con cualquier otro astillero, y el liderazgo mundial de EADS-CASA en los aviones de transporte, con el C-295 como buque insignia de su flota, son una clara demostración de políticas empresariales de éxito que contaron en su momento con margen suficiente para adquirir masa crítica y prosperar. La diferente evolución de los programas de tierra que se iniciaron con un gran esfuerzo de planeamiento y en combinación con otros factores como el desmantelamiento del CETME y la segregación de Santa Bárbara de la capacidad de ingeniería de Sistemas pusieron en condición distinta a la industria de defensa terrestre pese al indudable éxito del vehículo de transporte de tropas Pizarro.

*Los casos de éxito ponen una y otra vez de manifiesto que las iniciativas deben plantearse desde los recursos reales de ingeniería a escala asumible y crecer de manera fundamentada sobre capacidades propias lideradas de forma competente. No hay que insistir en que ninguno de los proyectos primigenios se hubiera llevado a cabo y consecuentemente alcanzado la capacidad presente de nuestra industria bajo los criterios actuales de gestión e innovación dirigida hacia objetivos alejados de las necesidades inmediatas. En la gestión inteligente de la innovación podría residir la clave de la recuperación futura.*

Y ahora las estrategias industriales. *Pooling&Sharing de la UE. Smart Defence* de la OTAN. Hacia un nuevo modelo de relación defensa industria. Como la crisis ha dejado sin dinero a los gobiernos, las autoridades de adquisición miran a su alrededor y le dicen a la industria que los tiempos han cambiado que ya no se trata de hacer negocio sino de fomentar esquemas de colaboración público-privada que trabajen en las dos direcciones en beneficio de la industria y de las administraciones. «Win-win» se dice haciendo un gesto de complicidad.

*Smart Defence* y *Pooling and Sharing* comparten una filosofía semejante que no conduce a la industria a ningún lado. No hay que dedicarles más tiempo que el necesario para ser amables con los clientes. Nuevos modelos de relación que suponen que las empresas trabajan gratis para sus clientes sin tener en cuenta las oportunidades de negocio futuro. Como eso simplemente es imposible, cabe sospechar que detrás de estos movimientos haya propósitos no explicitados y contra los que si conviene mantener una actitud de vigilancia permanente.

### El marco Europeo. La demanda de defensa. ¿Qué significa la CSDP para la industria?

Cuando la Comisión Europea para justificar el impulso de las políticas industriales de defensa habla del desarrollo de la CSDP y de sus instrumentos como marco para la consolidación de la demanda, aparece como desiderátum último el de una defensa única europea con un ejército único europeo bajo una única bandera; la especie de Estados Unidos de Europa a semejanza de USA que soñaron alguno de los padres fundadores y que a lo largo de los años ha sufrido varias vicisitudes. Nada que ver con la situación presente y previsiblemente futura si bien es importante entender que significaría, al menos para una industria ahora «fragmentada» por los intereses nacionales, un cliente europeo desfragmentado bajo una CSDP fuerte.

Hagamos un supuesto para analizar la situación en la que la industria de defensa tendría que vérselas con un cliente europeo único completamente desfragmentado. Condición indispensable, y primera cosa difícil de imaginar, es que todos los países europeos hayan puesto en común sus requisitos sin que la existencia de escenarios no compartidos o intereses nacionales distintos obliguen a algún MS a mantener cierto grado de autonomía operativa y que estuvieran obligados a mantener capacidades militares propias, sean convencionales o atómicas, a su libre disposición fuera del marco de la CSDP europea.

En esa hipotética situación de una CSDP única, sin matices ni variantes nacionales, la defensa de Europa y de todos los estados, incluyendo todos sus intereses estratégicos globales (África francesa, *Commonwealth*, Norte de África, Pacífico...), dependería de una Comisión Europea reforzada – CE(r) como gobierno europeo federal con una componente militar plenamente integrada, que se sentaría en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde ya no estarían Francia y el Reino Unido con voz propia y su derecho a veto. La CE(r) junto con Turquía y seguramente Dinamarca serían los únicos interlocutores europeos de EEUU en la OTAN. La CE(r) tendría bajo su control los ejércitos europeos incluyendo la capacidad nuclear, hoy en día fragmentada entre FR y UK como es sabido.

La Unión Europea tendría un presupuesto único de defensa y el dimensionamiento del ejército europeo y las adquisiciones de sistemas de armas se harían para satisfacer los objetivos estratégicos de la Unión: contener sus amenazas y sostener su posición de influencia y poder global frente a USA, China, Rusia... Las adquisiciones de los sistemas de defensa europeos los haría el gobierno europeo cuya componente militar establecería los requisitos operativos y tecnológicos y cuya componente política se preocuparía del reparto regional de cargas de trabajo, de nuevo según el modelo de EEUU. El reparto de los presupuestos de defensa por Estados miembros sería uno de los temas que más dolores

de cabeza habrían causado pues algunas naciones tendrían problemas de política interna para contribuir y habrían preferido quedar al margen del esfuerzo sobre todo si afecta a su déficit regional. La industria de defensa europea se habría convertido en una de las piezas claves del rompecabezas estratégico y actuaría como motor del desarrollo tecnológico más avanzado recibiendo una parte substancial de presupuesto de la Unión.

La Unión Europea apalancaría su influencia global en las Fuerzas Militares y en la gran industria de defensa Europea que para competir en igualdad de condiciones con la americana contaría con sistemas de financiación y ayuda semejante al FMS que garantizaría a los países compradores, posiblemente los BRIC ampliados, con alguna incorporación al grupo de emergentes, condiciones de financiación y garantía de suministro (SoS) equivalentes a los que proporciona USA.

Por irreal o ingenuamente fantasiosa que resulte la descripción anterior, si bien se piensa, no es más que una transformación directa de coordenadas de la situación presente de EEUU a la situación que tendría que darse en Europa para que las naciones renunciaran a ejércitos o industrias de defensa propias. No puede existir una «industria europea» si enfrente no hay una «defensa europea». No es posible la creación de un Mercado Europeo de Equipos de Defensa (EDEM) o la consolidación de una Base Industrial y Tecnológica Europea de la Defensa (EDTIB) si los MS que controlan las grandes industrias de defensa mantienen objetivos estratégicos propios y diferentes de los presuntamente europeos sin que, por otra parte, esos objetivos europeos estén siquiera respaldados por una alianza militar que vincule a todos los países en sus componentes europea y nacionales. Hay un conflicto de intereses irresoluble si no se dan todas las condiciones simultáneamente europeas: estrategia, defensa, ejércitos, mercado, industria.

La situación real. Como el argumento de la CSDP, además de quedar completamente fuera de las competencias de Comisión, no es sostenible para orientar la reestructuración de la industria de defensa, lo único que parece ser cierto es el contumaz empeño de la Comisión Europea en forzar la aparición de una industria europea de defensa bajo un esquema de Centros de Excelencia terrestres navales y aeroespaciales. Nada que objetar si todas las condiciones previas e irreales se cumplieran, pero no parece necesario insistir mucho que en cualquier situación concebible los MS principales mantendrán sus intereses estratégicos propios desvinculados de los comunitarios y que en realidad, lo que la Comisión, con las urgencias de la crisis está favoreciendo es el simple reforzamiento de las industrias de defensa de los grandes (FR, GE, UK), que se van a mantener en cualquier caso, llámense Centros de Excelencia por aquello de las profecías auto-cumplidas, en perjuicio del resto de los países con políticas e intereses menos definidos.

*Preocupante panorama. Con el entusiasmo de la Comisión y su DTF (Defence Task Force), la ayuda inestimable y prescindible de la EDA y el aparente autismo de los MS perjudicados, los grandes cazan varios pájaros de un tiro: garantizan su soberanía e intereses nacionales con una industria de defensa propia que mantienen firme y que ahora recibirá fondos comunitarios que complementaran el forzoso recorte que impone la crisis, garantizan su papel dominante al quedar todos los demás países atrapados en las normas comunitarias que regulan sus adquisiciones de defensa que ahora quedaran bajo control de los grandes, incluyendo la seguridad de suministro y los vetos que puedan ser aplicables por conflictos de intereses estratégicos no compartidos, eliminan las barreras de los demás países europeos ampliando el mercado para su industria de defensa, y eliminan de paso la competencia que, como ocurre en el caso de la construcción naval Española y su éxito internacional, se ha convertido en un molesto incordio para alguno de nuestros socios.*

### **La hoja de ruta europea para la industria de defensa**

La Comisión Europea ha jugado un papel esencial en la reordenación del mercado europeo, posiblemente uno de sus mayores logros y la base fundamental del progreso hacia la Unión Europea, pero el sector de defensa se ha venido escapando de sus ambiciones regulatorias. El carácter estratégico del sector de defensa queda reflejado en los tratados, primero con la cláusula 296 del TUE y tras Lisboa con la 346 que permite a los estados excluir de manera excepcional los temas de interés nacional estratégico de la legislación comunitaria.

Algunos países han colocado la industria de defensa en los primeros párrafos de sus estrategias nacionales (FR, UK) y han creado instrumentos jurídicos para protegerla. También los acuerdos intergubernamentales como la LOI y la OCCAR, tratados bilaterales (FR/UK) o multilaterales de cooperación industrial de los países nórdicos, por no mencionar la misma OTAN, contribuyen a fundamentar el soporte legal para defender los intereses nacionales. La misma EDA aparece como un instrumento intergubernamental para proteger los intereses de los Estados miembros.

Aun, reconociendo que la Defensa cae fuera de sus competencias y que algunos países están decididos a blindar sus capacidades críticas por ser parte esencial de sus estrategias, la Comisión no se rinde y retoma el asunto desde sus competencias sobre industria y mercado. No hay color, no se puede comparar la pobre eficiencia de una industria europea que trabaja sobre una demanda fragmentada y protegida y que nunca podrá superar sus debilidades frente a la americana que actúa con una fuerte demanda consolidada y una industria bien dimensionada: tecnológica y competitiva; todo a otra escala pero no menos atractivo. Y aunque no hay, en principio, mecanismos financieros comunes que permitan la implantación de políticas activas en el sector de defensa, ni los MS van a com-

prometer los presupuestos que harían falta para completar el cuadro de equivalencias con el caso americano, la Comisión decide tirar por la vía de la regulación del mercado, competencia que sí le corresponde, emite el comunicado de 2007 de estrategia para la industria de defensa, que todo hay que decirlo es una buena pieza literaria e ideológica, y pone en marcha la preparación del llamado «*Defence Package*».

Para solventar el problema de la fragmentación se propone el desarrollo de una base industrial y tecnológica de la defensa europea, (E) DTIB, que satisfaga a un «cliente europeo» cuya política de defensa y, consecuentemente, de capacidades conjuntas la marcaría una (C) ESDP bien definida; esta última, naturalmente, competencia de las naciones que deben ponerse de acuerdo en una política de seguridad y defensa común (CSDP). Para avanzar en lo concreto, en cosas factibles, la Comisión propone el establecimiento de un EDEM pero tratando de protegerlo en alguna medida del artículo 296/346 que permite a los MS aplicar excepciones por razón de interés nacional para la adjudicación de determinadas compras de defensa. La Comisión ya reconoce el protagonismo de las seis naciones LOI que concentran la producción industrial de defensa y que son precisamente las que mayormente aplican políticas de protección a sus intereses nacionales.

En la partida hay tres jugadores: Los MS con sus intereses y sus competencias en defensa, la Comisión Europea y su impulso a regular un mercado que se les resiste, y la EDA que actúa como interlocutor preferencial de la CE y en su papel de agencia intergubernamental para la coordinación en temas de defensa encargándose de llenar los huecos que quedaban fuera del alcance de la Comisión: armonización de capacidades, agendas estratégicas para desarrollo de tecnologías de defensa, seguridad de suministro, código de conducta, mejores prácticas en el mercado de defensa. La Comisión usará el trabajo de la EDA, que por su naturaleza y limitaciones es poco más que una expresión voluntaria de interés y compromiso, para incorporarlo a las posteriores directivas y darle rango de legislación comunitaria. Una vez que la Comisión fagocita el trabajo de la EDA, esta empieza a perder identidad a marchas forzadas. Sin presupuesto ni capacidad normativa, e incapaz de representar intereses distintos a los de la Comisión, la EDA entra en fase de desvanecimiento progresivo mientras los MS deben buscar otros canales para representar sus intereses industriales reales.

Las políticas industriales y tecnológicas civiles en la Unión se materializan a través de los presupuestos de grandes programas marco que financian las convocatorias de proyectos e iniciativas, los «*joint undertaking*» como los de transporte y espacio, las agencias intergubernamentales y una miríada de mecanismos de financiación, cada cual más enrevesado, a través de los que se engrasan las iniciativas de cohesión. La vía fundamental de los programas marco y la financiación comunitaria están

cerradas a los programas de defensa, si bien ahora se dan las vueltas por las tecnologías duales y los programas de seguridad para darles cabida, y también ha puesto de moda, con urgencias incluidas, el posible uso de los fondos estructurales para desarrollo regional. Como todas las ocurrencias inesperadas, crea un cierto grado de recelo que te expliquen cómo usar una herramienta pensada para una cosa en otros fines, pero, sutilezas comunitarias, ya en el comunicado de 2007 se apunta la utilización de los fondos estructurales, en particular los fondos sociales ESF para anticipar los efectos de la reestructuración y su impacto social en las regiones afectadas.

El diseño del comunicado de 2007 era, sin duda, robusto y ha sobrevivido al Tratado de Lisboa (2009) y a la misma crisis con ligeros cambios en los acrónimos. Es más, la justificación de la necesidad del diseño de una estrategia industrial se ha visto reforzada por la crisis. Ahora sí que no hay dinero para mantener las industrias de defensa en la dimensión a la que la llevaron las adquisiciones precedentes y resulta ciertamente apetitoso contar con presupuestos comunitarios para salvar lo que se pueda. Obviamente mientras menos flexible se haya sido al blindar los intereses nacionales, mejor para el reparto. Las rigideces trabajan a favor del crecimiento de lo que no puede disminuir.

### **El paquete de defensa. Las directivas 2009/81 del mercado de defensa y la 2009/43 de transferencias intracomunitarias**

El empeño de los Comisariados de Mercado Interno y de Industria culmina en las dos directivas de 2009 que deben ser transpuestas a las legislaciones de los Estados miembros con fuerza de ley y que dan lugar a una pléyade de interpretaciones y criterios diferentes. Los países que se han anticipado a los acontecimientos amortiguan el impacto con sus legislaciones e instrumentos jurídicos propios. En el grupo de países con estrategias propias de Seguridad y Defensa se une Italia a Francia e Inglaterra aportando cobertura legal a un conjunto de capacidades industriales críticas para sus intereses nacionales.

El Reino Unido y Francia publican sus estrategias industriales de defensa. El Reino Unido cada vez con más desapego a las políticas comunitarias refuerza la componente transatlántica y sus acuerdos bilaterales con EEUU y las deja venir; su seguridad de suministro está garantizada por su aliado preferencial y su posición industrial en EEUU se multiplica. Francia mira con interés la aplicación urgente y plena de las directivas que deben remover todos los obstáculos para que sus empresas accedan al resto de los mercados europeos y ya de paso, con su mercado nacional protegido, su carácter de potencia nuclear, y por sus estrategias nacionales y de soberanía en sus zonas de influencia, levantando barreras transatlánticas.

Dinamarca se singulariza y da carácter de ley a la obligación de off-sets en sus adquisiciones de defensa. Uno de los grandes tabús de las directivas.

Alemania con su impresionante y competitiva industria de defensa a toda marcha no manifiesta muchas preocupaciones en proteger adicionalmente sus intereses. Hasta que llega la fusión de EADS y BAES y hay que dejar las cosas claras por si alguien no se había enterado.

La Comisión prepara normas interpretativas adicionales a las directivas, para intentar armonizar el desbarajuste, que no dejan de ser normas interpretativas: «*This guidance note reflects the views of the services of DG MARKT and is legally not binding. Only the Court of Justice is competent to give a legally binding interpretation of EU law*»; las directivas ya tienen vida propia.

Algunas naciones como España hacen los deberes diligentemente preocupándose de la traducción correcta de las expresiones legales al español sin introducir mayores matices interpretativos pero confiando en que el desarrollo posterior de instrumentos jurídicos permita salvarnos de la quema si alguien los hace y luego utiliza, los dichos instrumentos. Nuestra bien aposada tradición de hacer primero las leyes que se acatan y luego los reglamentos que se cumplen cuando toca, posiblemente nos pueda dar un cierto margen para no quedar completamente expuestos. Ni que decir tiene que a estas alturas no se ha desarrollado la legislación que permitiría saber a qué atenernos en cuanto a capacidades industriales críticas y la sola mención a la industria de defensa en la política nacional de seguridad y defensa consiste en considerarla «suministradora preferente». Menuda diferencia con las posiciones inglesa y francesa de considerar a la industria como una componente estratégica con posición relevante. Como no se prevé que por algún tiempo haya que preocuparse en comprar nada parece que podemos seguir mirando a las nubes. Nuestra conocida habilidad para improvisar nos sacará del próximo lío cuando se presente.

### *La Defence Task Force*

La Comisión decide crear en 2011 una *Defence Task Force* -DTF entre los Comisariados de Industria, Mercado, Transporte, Energía, Investigación y los Servicios Legales, para poner orden y que no falte nadie. La EDA colabora, como el EEAS –*European External Action Service*, pero no forma parte del DTF, y se supone que como órgano intergubernamental representa a las naciones y actúa como interlocutor, pero la EDA se siente obligada a coger mayor protagonismo y cuando la DTF quiere hablar con las industrias o con los MS se crean situaciones de cierta ambigüedad. La voz de la EDA no puede ser otra cosa que las de los MS que la forman y eso no queda claro cuando los mismos seis MS a través de la LOI aparentan

estar en conflicto con las posiciones conjuntas de la EDA/DTF y aparecen en los acuerdos de la LOI líneas rojas que no deben sobrepasarse en las actuaciones de la CE: legislación, comercio transatlántico y limitaciones de uso del artículo 346 para las ayudas estatales.

### El papel de la EDA y de la LOI. ¿Qué está pasando con la EDA?

La Agencia Europea de Defensa, prácticamente sin más presupuesto que el justo para su supervivencia y sin atribuciones concretas más allá que favorecer el contacto entre los MS y lanzar pequeños estudios, no tiene medios ni mandato para asumir el proceso de transformación de la industria y el mercado de defensa que trata de liderar la Comisión. El papel de la EDA ha ido evolucionando desde sus principios como un organismo intergubernamental, heredero putativo de la LOI, creado para coordinar las actuaciones en materia de capacidades e industrias de defensa y proporcionar a los países miembros la oportunidad de aunar intereses y optimizar las futuras adquisiciones mediante el planeamiento conjunto de adquisición de capacidades y armonización de requisitos, pasando por programas de I+D para solventar los gap tecnológicos, hasta la situación presente en que la EDA parece actuar como el brazo armado de la Comisión para favorecer la implantación de las políticas comunes para la industria de defensa sin mucho que ver con su diseño original y con un fuerte aroma de paseante de la *rue de la Loi* bruselense.

La compleja maraña intergubernamental que supone la Unión ampliada a 27 MS y la mayor componente de política europea en sus iniciativas, hace que la efectividad de las actuaciones de la EDA en las materias de defensa, que son las que le corresponden, vaya diluyéndose y debilitándose. La emergencia del protagonismo de la LOI FA que parecía haber entrado en fase de languidez y muerte dulce cuando la EDA quiso hacerse con sus papeles, refleja a las claras que los países principales no se sienten bien representados en la situación presente y buscan mecanismos más eficientes de comunicarse con Bruselas para los temas de interés común con posturas negociadas entre los MS y no influenciadas por los propios intereses de la EDA o de agendas personales.

El eco que hace la EDA a impulsos externos y la cada vez mayor desconexión de su agenda con los intereses inmediatos de los MS, con frecuentes sorpresas en la programación y en las iniciativas, es un *red flag* que preocupa. El ruido y confusión producido por la EDA durante la definición de objetivos para la última moda de *Pooling&Sharing* visitando las capitales, mientras los mismos 21 MS hablaban en la OTAN del *Smart Defence* cuyo objetivo es también el «*pooling*» de capacidades que eran las mismas o parecidas, sin que se planteara de forma consistente el marco financiero para la implantación de ninguna de ellas, es solo otro ejemplo del desconcierto reinante.

### El non-paper de la CE y el position paper de la Asociación de Industrias Europeas de Defensa (ASD)

Y por si faltaba algo llega la crisis en serio, caen los presupuestos al vacío y se dispara la preocupación de la industria por un proceso de implantación de unas directivas que quieren regular el mercado sin conocer las peculiaridades del sector, buscando la reestructuración de la industria sin control ni conocimiento de la demanda y estableciendo paralelismos equivocados con los sectores comerciales; y lo que es mucho peor para la industria y el sentido común, sin instrumentos financieros que apoyen las políticas industriales. Para la DTF/Comisión lo que cuenta son las políticas de mercado, los detalles presupuestarios son cosa de las naciones, del antiguo segundo pilar, y así lo presenta abiertamente la *DGMarket*<sup>5</sup>

La CE anticipa en el *non-paper* de preparación del «*hearing*» de junio de 2012 las líneas de su actuación política y sus intenciones en forma de preguntas. La industria europea, a través de la Asociación de Industrias europeas de Defensa (ASD) prepara un «*position paper*» cuyo núcleo está en la necesidad de centrar las actuaciones sobre las necesidades y presupuestos reales de los MS que los tienen. O en otras palabras, sin programas de inversión no hay políticas que valgan. También la industria enfatiza que las características del sector son demasiado distintas a las de los otros sectores civiles donde la Comisión podría tener algún conocimiento, para que las recetas comunes sirvan para algo.

Las conclusiones de las audiencias de la Comisión a la industria de defensa introducen mayor desconcierto si cabe. Pese a las importantes reticencias que presenta la industria de defensa, en las conclusiones no aparecen discrepancias ni objeciones, sino posiciones concurrentes que no se dieron; pero que malinterpretadas o no, le permite a la CE presentarlas como si hubieran sido consensuadas con los agentes industriales.

La Carta de Barroso. El poco éxito en la implantación de las directivas y las reticencias en las transposiciones, más las condiciones particulares que introducen algunos MS lleva al presidente Barroso en julio de 2012 subido a la ola de la urgencia de la crisis a mandar una carta a los Comisarios de Industria y Mercado, Tajani y Barnier, para que espabilen anticipando la preparación de un comunicado sobre políticas industriales. Barroso asume el modelo de los Centros de Excelencia que forman parte del diseño a priori que usa la Comisión: reforzar las mejores capacidades industriales existentes (las empresas grandes en los países grandes) y consolidarlas, y ayudar a amortizar a los de «segunda división» para que se dediquen a esfuerzos más productivos; el estudio de referencia

<sup>5</sup> Conferencia anual de la EDA, Bruselas 2012.

del TNO<sup>6</sup> contiene las supuestas evidencias que justifican la doctrina. El documento del TNO, lectura recomendada para los interesados en los fenómenos proféticos auto-cumplidos, ya anticipaba en 2009 las bondades de la fusión de BAES con EADS y aunque sea innecesaria la aclaración, ni se menciona a España en los escenarios de reestructuración del sector naval europeo.

El presidente Barroso también señala la conveniencia de buscar mecanismos de financiación con fondos europeos para engrasar la maquinaria y completar el cuadro jurídico. También deben entrar en juego los programas de desarrollo, el futuro *Horizon 2020*, si bien jugando con las palabras mágicas del «ábrete sésamo»: tecnologías duales de uso civil y militar. Empieza a resultar evidente que o la Comisión cuenta con fondos y medios substanciales o todo el esfuerzo acabará en agua de borrajas. El campo está abonado por la extrema debilidad presupuestaria de las naciones y este es el momento de preparar el plan de aplicación para los fondos europeos 2014-2020. Ahora o nunca.

### *La respuesta de Tajani y Barnier y el comunicado*

La Comisión se pone deberes rápidamente e incluye en su plan de trabajo la elaboración de una estrategia global sobre el mercado y las industrias de defensa que formara parte de un comunicado para antes del verano de 2013. Se trata de meter a la Comisión, dentro de sus «no-competencias» en defensa, en el debate cuyas sedes son el Parlamento y el Consejo Europeo y en donde el lenguaje y los objetivos, aunque parecidos, siguen otras pautas.

El resultado pretendido es una hoja de ruta 2014-2020 que defina las políticas y los instrumentos financieros cuyo control, ahora sí, caen dentro de la Comisión. La ambición es completa: seguridad de suministro, control de capacidades tecnológicas e industriales de defensa, comercio exterior y en particular transatlántico, y los offsets con terceros países, el uso de la cláusula 346 de exclusión, las ayudas estatales, energía y defensa, sinergias civiles-militares, el I+D estratégico, los Centros de Excelencia, y la defensa y el espacio. Ni que decir tiene que han saltado las alarmas y la reacción de los MS en las sedes de los organismos intergubernamentales extracomunitarios y los sectores industriales afectados claramente indican que la Comisión no cuenta con el consenso entusiasta de los «*stake holders*». Sin embargo, como siempre, algo recogerá la Comisión del empujón, un pequeño desplazamiento y a consolidar posiciones.

<sup>6</sup> *Development of a European Defence Technological Industrial Base (2009). Carried out by TNO to obtain a detailed understanding of the existing structure of the European defence industry, how it has evolved, and to identify the main drivers for change affecting the industry.*

## Los sectores de excelencia

El diseño que sigue la CE para la reestructuración de la industria de defensa pasa por la identificación de polos de excelencia medidos en términos de capacidad tecnológica y productiva. Un primer corte lo dan las grandes empresas: BAES, EADS, Thales, DCNS, Thyssen, Rheinmetall, Finmeccanica... Con la incorporación al esquema de los fondos estructurales los sectores tienen una lectura distinta; pasan a ser Regiones (léase Naciones) favorecidas que concentrarán en el futuro capacidades industriales de defensa mientras se amortizan las de las demás Regiones (léase de nuevo Naciones). Los sectores sobre los que se han venido haciendo estudios la Comisión son los tradicionales: aeroespacial, terrestre y naval. La asignación territorial de entrada también es la tradicional<sup>7</sup> alrededor de los países grandes. El resto de las naciones, España incluida, debe buscar su papel dentro de las cadenas de suministro como proveedor de segundo nivel de los grandes contratistas principales especializándose en componentes o en lo que salga.

Sin embargo, no todo resulta sencillo. Como cabía esperar Francia no renuncia a su sector aeroespacial por lo que ha mantenido su apuesta por Dassault/Thales y su capacidad nacional de sistemas de superioridad aérea. Además, con el Tratado con el Reino Unido blindada extra-comunitariamente toda su industria estratégica. El Reino Unido se centra en el eje transatlántico y su alianza militar con USA que le garantiza la seguridad de suministro y una posición industrial completamente desmarcada del resto de Europa, y Alemania no solo mantiene la industria militar terrestre europea más importante de Europa a la vez que sus astilleros se van expandiendo del norte al sur de Europa, sino que se opone a la fusión entre EADS y BAES cuando no está conforme con perder la capacidad aeroespacial en su territorio.

*El Consejo Europeo de diciembre de 2012* convalida la propuesta de la Comisión, y aunque sea en el capítulo de AOB (fuera de agenda *Any Other Business*) se habla de defensa y, ¡gran novedad en ese foro!, de la industria: necesidad de un EDTIB sostenible, integrada, innovadora y competitiva y de la implantación de las directivas y objetivos de política industrial en particular el papel de las PYMES. Se pone fecha para los deberes: el *Consejo Europeo de diciembre de 2013* será el momento de dar las orientaciones que sean necesarias para enderezar de una vez el rumbo. La hoja de ruta para la preparación del comunicado que se espera en junio recupera los objetivos del *Defence Package* y del comunicado de 2007: Mercado interno, desarrollo pleno del EDEM, políticas industriales para

<sup>7</sup> Geographical distribution. Only the UK and FR have Lead System Integrators in all sectors; DE and IT only in the naval sector. However, a substantial fraction of the production capacity is moved to the lower-cost new MS. Innovative small and midcap niche players emerge all across Europe. (Defence Package TNO report).

consolidar el sector industrial (léase reestructuración hacia los Centros de Excelencia) con una fuerte incidencia teórica en las PYMES, y en la Innovación y Desarrollo, aunque aquí entrando en el campo de minas de la legislación comunitaria que establece barreras prácticamente infranqueables al uso de los fondos comunitarios en las áreas que afectan directamente a Defensa. Como siempre solo es una cuestión de voluntad el hacerlo y de gestionar el aparente impedimento de promulgar, por ahora, nueva legislación comunitaria.

### *Los fondos estructurales*

El mecanismo de los fondos estructurales, bien conocidos en España en otros sectores menos tecnológicos, tiene como fin la transformación de los sectores económicos en la UE mediante un proceso planificado por el que se favorecen ciertas actividades en unas Regiones determinadas y se compensa económicamente a otras Regiones para que las suspendan. El posible uso de los fondos estructurales en Defensa es, junto con la preparación del comunicado de verano 2013, el tema estrella en el que se centran los esfuerzos de la Comisión. En particular los esfuerzos de la EDA, que encuentra por fin en un tema concreto, terreno fértil para labrar y ser útil. Como beneficio colateral del cambio de moda se ha dejado de hablar de *Pooling&Sharing* por un tiempo, lo que es un alivio.

La maquinaria esta lanzada aunque se está jugando con dinero de otros ya que la DTF no controla los fondos estructurales, y la DG REGIO, que tiene las competencias, se empeña en explicar prolijamente en qué condiciones no se pueden usar. El marco de reestructuración industrial global bajo los conceptos de especialización, el desarrollo de «clusters» regionales que favorezcan la creación y el sostenimiento de PYMES, el crecimiento sostenible y verde, la competitividad e internacionalización de la oferta europea debe dar cabida a las actuaciones para Defensa; la Comisión tiene el encargo de hacerlo viable. Le toca ahora a los actores con intereses específicos en proteger su industria entrar en los términos de las convocatorias: las aristas bien limadas en las perspectivas de espacio, uso dual, energías verdes, gap tecnológico y sinergias civil-militares y todos los eufemismos al uso que sean necesarios.

En el caso español, las previsiones de trece mil millones de euros para fondos FEDER en el periodo 2014-2020, de los que una gran parte se dedicaran a iniciativas de desarrollo tecnológico que deben responder a las estrategias de especialización inteligente, conforman una oportunidad para el sector que debemos aprovechar. Las Comunidades Autónomas junto con el Ministerio de Hacienda son a estos efectos actores principales ya que les corresponde la preparación y ejecución de las estrategias

y de los planes operativos. Las estrategias estatales de innovación y los planes de desarrollo industrial en las áreas estratégicas nacionales en las que no está Defensa, salvo menciones de pasada, completan el cuadro. A la industria le toca moverse en un nuevo ecosistema con interlocutores diferentes a los habituales que miran con recelo las actividades del recién llegado y a su peculiar lenguaje y, naturalmente, con los agentes ya establecidos que no reciben precisamente con alegría un competidor para el reparto de los recursos. No obstante el porcentaje de realización de los fondos da margen para que prosperen especies que exploten nuevos nichos.

### **Conclusiones finales. Resumiendo para dejar algunas ideas que puedan ser útiles:**

*Justificar la necesidad de la defensa y de la industria.* La industria de defensa es parte consubstancial de los sistemas de Seguridad y Defensa nacionales. No hay que equivocarse; si desaparece la industria de defensa la soberanía nacional quedará gravemente comprometida.

En el caso español la situación de la industria de defensa es crítica. La crisis ha venido a agravar el panorama y a impedir en la práctica que se arbitren soluciones de compromiso. La posibilidad de que se sobrepasen los puntos de no retorno es real y próxima. La combinación de recortes presupuestarios con las hipotecas creadas por los programas especiales y la prácticamente nula percepción social del valor de la defensa y su poco rendimiento político tienen como consecuencia la desaparición de las inversiones. Por si fuera poco, los sistemas de armas que todavía se están adquiriendo se están inmovilizando o se está buscando como darles salida para aliviar la carga presupuestaria sin que a nadie le preocupe si los necesitábamos para algo. Si realmente los necesitábamos más vale que se explique bien el compromiso o las consecuencias. Estrategia de defensa, equipamiento militar e industria están unidos y se explican juntos. Hay que largar lo que sobra sin comprometer el futuro de la defensa y de la industria.

*Los Estados miembros principales de la UE (FR, GE, UK, IT) se están aplicando en garantizar el control de las tecnologías y capacidades industriales críticas de defensa y tienen a sus actores y representantes actuando de manera coordinada en todos los foros que participan: comunitarios e intergubernamentales. La presencia activa española en Europa y en foros intergubernamentales (EDA, NATO, OCCAR, LOI) debería permitirnos estar al tanto de las iniciativas y reaccionar a tiempo. Nuestra limitación genético-cultural para coordinar las actuaciones de diferentes administraciones, junto con la penuria invasiva que como plagas de Egipto ha suprimido la presencia de nuestros representantes en los foros donde se están decidiendo los detalles del reparto ocasiona que la visibili-*

dad y la capacidad nacional de influencia en las políticas comunitarias (*Defence Task Force* y secuelas varias) es escasa por decir algo suave. La evolución «natural» de los acontecimientos en combinación con el autismo propio no nos va a favorecer siquiera por mero azar sino que dejará a la industria nacional de defensa y nuestros presuntos intereses nacionales a merced de otros. Hay que reforzar la presencia de representantes nacionales y articular la coordinación con otras administraciones.

*El propósito fundamental de la industria de defensa es equipar los ejércitos para sus operaciones y garantizar el suministro del material militar en el caso, no deseable, de que haya que utilizarlo.* Bien entendido que debe ser una actividad industrial rentable, tanto como otras que proporcionan servicios públicos estratégicos: infraestructuras, sanidad, transportes. La industria es parte esencial del sistema logístico de defensa y debe proporcionar los sistemas de armas y las municiones (capacidades) necesarias para defender militarmente los intereses nacionales. No solo, aunque preferentemente, de forma pasiva mediante la disuasión verosímil sino también de forma activa (voluntad política) en conflictos armados si fuere necesario.

*Evitar el cortoplacismo.* El planteamiento «cortoplacista» de buscar remedio a las malas cuentas de resultados, y peores carteras comerciales, al precio que sea sin tener en cuenta las características específicas del sector es un error sin paliativos. Las consecuencias inmediatas de no reparar las carreteras en mal estado son diferentes a las de no proteger nuestros intereses territoriales en las aguas de Canarias. Los cimientos son el fundamento de las cosas si bien políticamente poco agradecidos; se ven poco. El riesgo de poner lo que queda del sector de defensa en saldo es inmediato. La ausencia actual de capacidad industrial nacional en sectores estratégicos críticos debe hacer reflexionar sobre nuestras debilidades estructurales.

*La diferente posición comercial de nuestras industrias de defensa en el mundo es un buen indicio de que políticas fueron acertadas y cuáles no tanto.* Hay que evitar repetir los errores del pasado. La industria de defensa siempre será necesaria, como son los ejércitos, y el disponer de control efectivo sobre ella es imprescindible para la soberanía y la autonomía operativa de nuestra nación. Lo que vale para las naciones que cuentan, las que tienen claros intereses nacionales, algunos en conflicto con los nuestros, también vale para nosotros. España tiene un claro papel que jugar dentro de la CSDP, pero sin descuidar sus intereses.

*Salvar las capacidades básicas para el crecimiento futuro.* No hay presupuesto suficiente para alimentar al sector en su tamaño actual y los intentos de internacionalizar el problema a corto y medio plazo solo podrán tener éxito en los productos maduros cuya tecnología controlamos. Véanse las áreas donde tenemos posición comercial en el mun-

do. El redimensionamiento de nuestras empresas es inevitable pero no puede ser indiscriminado. No valen las políticas de tabla rasa sin tener en cuenta el impacto en el capital de conocimiento y en la capacidad de recuperación futura; son catastróficas. Pese al enorme éxito comercial, fruto del trabajo de años, la experiencia de lo ocurrido en el sector naval con las prejubilaciones, indiscriminadas, no podría ser mejor ejemplo de políticas dañinas y eso que aún no se ha terminado de pagar el precio de los errores.

*El esfuerzo de mantener la masa crítica para recuperar el volumen de capacidad de producción cuando llegue el momento es relativamente pequeño y no debe escatimarse con políticas cicateras y encajes contables cortoplacistas. La experiencia histórica demuestra que la recuperación y la posición industrial y comercial se consiguen con el control de la tecnología y la innovación. La labor de gestores y políticos es mantener y favorecer las condiciones para que los grupos de innovación industrial, codo con codo con los usuarios operativos, se consoliden y hagan intentos en diferentes direcciones buscando las aplicaciones inmediatas sobre necesidades concretas, proponiendo alternativas a los equipamientos y sistemas en uso real y asumiendo el riesgo de fallo solo para volver a insistir en nuevas direcciones alternativas. La capacidad de ingeniería y las iniciativas de innovación son fundamentales para el futuro y deben protegerse e impulsarse sin titubeos. Las capacidades productivas, a pesar de las dolorosas e indeseables consecuencias, deben ajustarse de forma inteligente sin más tardanza para minimizar el impacto.*

*El conocimiento en la industria de defensa es muy específico y los tecnólogos tienen una clara e identificable línea de continuidad en el conocimiento adquirido y acumulado. Es un asunto de ingeniería, de personas y equipos de trabajo con medios básicos. Si se desmonta se pierde, como ya ha ocurrido con algunos sectores de nuestra defensa. No se construye en el momento que se necesite dando de nuevo corriente al cuadro eléctrico, quitando el polvo y contratando científicos salidos del frasco con apoyo de capital, semilla, más o menos exótico «business angels» por mucho que eso digan los manuales sobre emprendimiento y modelos de negocio ajenos a nuestro sector.*

*La arquitectura del tejido industrial de defensa pasa por los contratistas de los grandes sistemas de armas integrados: buques de guerra, aviones y carros de combate. Las PYMES florecen solo cuando los contratistas principales prosperan e incorporan sus desarrollos en los sistemas finales. La base fundamental de la capacidad a salvaguardar es el conocimiento y la experiencia en torno a una masa crítica suficiente para seguir impulsando la innovación. Las PYMES deben favorecerse por su capacidad de generar empleo y dinamizar el mercado poniendo rápidamente en valor su oferta, pero no son la base tecnológica del sector.*

### Recomendaciones. Como salir de la crisis. Las historias de éxito de la industria

¿Una receta para el futuro? La mala noticia es que no hay fórmulas mágicas para el éxito. La buena es que hemos remontado situaciones muy apuradas que lo primero que ponen en evidencia es que el «*business as usual*» es la receta segura para ir a ninguna parte.

*Las iniciativas y la innovación.* Por obvio que parezca hay que empezar por la adecuación de las capacidades de la industria a las necesidades de la defensa en el bien entendido que es una carretera de doble sentido. El elemento fundamental son los empresarios y los emprendedores. Nada se hace sin liderazgo, sin personas con visión y entusiasmo que encuentran un entorno receptivo a las ideas y al riesgo. Nuestros éxitos están jalonados de nombres propios que empujaron con entusiasmo sus ideas innovadoras. La comunicación entre los usuarios operativos, los que tienen en realidad los problemas y los ingenieros de las industrias de defensa son las claves para avanzar en productos de utilidad real y que faciliten la consolidación de las capacidades industriales.

Tenemos buenos ejemplos: los buques de superficie y los sistemas de combate de Navantia, los aviones de transporte de EADS-CASA, los vehículos Pizarro, los sistemas de control de tráfico y de defensa aérea de Indra y los sistemas de guerra electrónica. Todos nacieron de iniciativas empresariales que respondían a necesidades reales de los usuarios militares; de nuevo la razón de ser de la industria. Poco sale de los planes regulatorios de innovación con agendas estratégicas que no reflejan las necesidades reales. ¿De qué valen las estrategias elaboradas con anterioridad a la crisis y que se han convertido en una serie de generalidades y lugares comunes?; ¿Es creíble el hacer planteamientos de tipo científico genérico, la mayoría proveniente de la bibliografía, cuya transformación en productos y sistemas comerciales sea remota?; ¿cuánto más estaríamos ganando si la actividad innovadora de las empresas estuviera dirigida a las necesidades concretas y reales de nuestras Fuerzas Armadas para mantener la capacidad operativa mínima en nuestros escenarios estratégicos?

*El juego europeo.* Las políticas europeas que impulsa la Comisión tienen el aparente objetivo de extender el credo liberal al último sector de mercado que se le resistía sin tener en cuenta el equivocado paralelismo entre el sector de defensa y los otros sectores industriales. Es inevitable que los Estados miembros principales protejan sus intereses estratégicos y es impensable que el sector industrial de la defensa sea completamente privatizado fuera del control estatal. No ocurre en ningún lugar del mundo, ni ocurrirá en las naciones principales de Europa. La rigidez del sistema tiende a favorecer a los países que protegen su industria. El supuesto mecanismo de equilibrio funciona al revés: se realimenta positivamente favoreciendo al que crece y penalizando al que encoge.

El diseño del modelo industrial de referencia, al que tienden las políticas europeas: *Centros de excelencia, tecnologías duales, programas marco de seguridad, y aplicación de fondos estructurales* se ha hecho desde la Comisión Europea contando con los MS que cuentan y ya está lanzado por la maquinaria institucional bruselense cuya inercia la hace imparable. España debe aspirar a quedar dentro del cuadro y que sus capacidades queden incluidas en los futuros Centros de Excelencia. Algunos de ellos (los estratégicos de acuerdo con la política del MINDEF cuya componente industrial sigue pendiente) debemos procurar que permanezcan en España con apoyo financiero y político de la UE recuperando la iniciativa y jugando la partida en sus propios términos.

*La combinación ganadora en el juego de Bruselas: interés nacional, estrategia de defensa, capacidades industriales críticas, Europa 2020, especialización inteligente y centros de excelencia.* Con una mano inferior solo queda abrir el mercado y desarbolar las capacidades propias. Lo más adecuado es anticipar el resultado y ponerse en el sitio bueno. Hoy toca hablar de centros de excelencia para orientar la arquitectura de la reestructuración del sector y de la aplicación de fondos estructurales para desarrollo regional; y hay que hacerlo con solvencia y cuidando de lo nuestro. Lo que no tiene excusa es la inacción o la pérdida de oportunidades por desinterés o por falta de coordinación.

Por definición, las políticas activas de uso de fondos estructurales serán el origen de importantes asimetrías (llámense centros de excelencia) que se realimentaran positivamente sobre sí mismas creando justo la situación opuesta al «*level playing field*» buscado por el EDEM.

En general *la potenciación de los mecanismos intergubernamentales y extracomunitarios (NATO, LOI, OCCAR) donde mantengamos voz propia para defender los intereses nacionales nos favorece y nos interesa mantenerlos debidamente atendidos.* La coordinación y refuerzo mutuo de las agencias gubernamentales con la industria en los foros internacionales multiplica la eficacia de nuestras actuaciones. La profundización en los instrumentos para fomentar la cooperación transatlántica TADIC (*Transatlantic Defence industry Collaboration*), en la que basamos actualmente una buena parte de nuestra capacidad militar facilitará el mejor encaje posible de nuestras capacidades en la reestructuración de la industria de defensa europea.

*La necesidad de la programación contra cíclica.* Las penurias presentes están matando hasta la imaginación. No tiene excusa dejarse llevar por el desánimo y no estar en una dinámica constante de revisión y de anticipación. De nada bueno vale el «*dolce far niente*». Si no hay dinero, ¿de qué vale preocuparse?. No es argumento el que la crisis ha bloqueado los recursos hasta no se sabe cuándo para no anticiparse. *Es imprescindible preguntarse y tener respuestas: ¿cuáles son nuestros sistemas futuros?; ¿cuál es el papel de la industria de defensa para proporcionarlos?; ¿cómo se*

van a financiar los programas?. *Los largos procesos de adquisición exigen la programación contra cíclica y trabajar en las soluciones de sustitución para optimizar el coste en el ciclo de vida de los sistemas existentes; en buena medida la razón de nuestros éxitos que deberían orientar nuestras decisiones actuales.* Tenemos ahora otras condiciones de contorno más complejas pero con más posibilidades. ¿Cómo debemos influenciar en el proceso para posibilitar que la industria esté en condiciones de responder contando con los instrumentos europeos y nacionales a nuestro alcance?

*Políticas Industriales.* El futuro del sector no es un solo un tema del Ministerio de Defensa y sus escasos presupuestos como cliente, ni de la SEPI como propietario de algunos activos industriales, para ser precisos los más valiosos, a los que debe hacer económicamente viables. Es un poliedro de más caras: Defensa, Industria, Innovación, Política Exterior, Hacienda, Industria pública y privada, Comunidades Autónomas. Defensa debe aparecer, como lo que es, un sector industrial estratégico sobre el que tienen que coordinarse todas las administraciones como se hizo en otros sectores. ¡Vamos!, como si fuéramos franceses, o italianos, o suecos...

Ante lo inevitable nos toca jugar con inteligencia nuestras cartas. *Si dejamos pasar el tiempo sin tomar un papel activo en la defensa de nuestros intereses los acontecimientos nos sobrepasaran sin remedio a muy corto plazo. En nuestra situación en Europa, la inacción solo conduce a amortizar la capacidad industrial española en beneficio de la industria de los MS grandes. Es posible especular con que no es necesaria la autonomía operativa nacional ni hay seguridad de suministro que garantizar con capacidad industrial propia. Es una opción sin duda, pero sería, claramente, un error.*

## Conclusiones

CA D. Fernando Lista Blanco

No cabe duda de la complejidad de la Unión, una organización todavía en evolución que avanza a través de los acuerdos que alcanzan sus Estados miembros (MS), a veces con pasos decisivos y otras con estancamientos que marcan su historia de grandes momentos y desilusiones, como cualquier empresa humana.

El examen minucioso de la UE demuestra que son muchos más los aspectos que cohesionan que aquellos que separan. No es un debate de pro-europeístas y euro-escépticos, la unión en diversidad es la fuerza. En los momentos de crisis hay que releer detenidamente los principios más que nunca, volver a los orígenes y razón de ser de las cosas, para no perder el norte. La crisis económica es vital para cualquier entidad, aunque es más trascendente la crisis de una idea sobre un proyecto común, las dudas sobre la idea de compartir y superar las dificultades porque hay unos intereses comunes por encima de los individuales, sin olvidar los derechos y deberes de los ciudadanos europeos, auténticos protagonistas de la construcción europea. El avance real no es fomentar los egoísmos, los nacionalismos o la cortedad de miras, es más bien ceder en el proceso de construcción guiados por una idea de futuro. Hoy en día, con la competencia que hay, se antoja la salida más sabia.

En su ambicioso proyecto las actividades actuales de la UE abarcan todas las áreas de actuación en una nación moderna, aunque limitadas por el grado de cesión de soberanía de sus MS en las diferentes competencias.

Ante el fracaso del intento de constitución europea, el Tratado de Lisboa (TdL) entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, coincidiendo con una crisis económica que ha convulsionado a muchos de esos 27 MS, aunque no a todos ni de igual manera.

El TdL despertó muchas expectativas y se exhibió como la herramienta adecuada para avanzar, en particular en aspectos como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con las nuevas figuras del Presidente del Consejo, de la Alta Representante (HR) y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS). La Unión adquirió personalidad jurídica propia y se eliminaron los pilares de Maastricht, en busca de mayor coherencia y eficacia.

La crisis ha definido claramente las prioridades. Sin recursos, en escasez, o con restricciones, las primacías son otras. Las cuestiones PCSD pasan a segundo plano. El mazazo a las finanzas, el nivel de endeudamiento, la tasa de paro, la ausencia de crecimiento, las dificultades del euro, las visiones del norte y del sur, han agudizado la falta de acuerdo sobre una idea, sobre un objetivo de grandes dimensiones, y han hecho que las ilusiones o expectativas, alimentadas por los partidarios de una mayor integración al confirmarse la entrada en vigor del TdL, estén congeladas, cuanto menos, o relegadas en el baúl de los recuerdos.

¿Hubiese habido avances decisivos en cuestiones PCSD sin la actual crisis, tras alcanzar el consenso necesario?. No nos engañemos, no atribuyamos todas las dificultades a la cacareada crisis, no parece creíble. Comparando con lo avanzado ya antes del TdL, los obstáculos de fondo, históricos, la falta de liderazgo y de voluntad política han continuado marcando la tendencia a seguir después de su entrada en vigor.

La posición de los tres grandes (Francia, Reino Unido y Alemania) ha sido siempre determinante en cualquier circunstancia o decisión de cierta envergadura, en el proceso de construcción europea, y después del TdL se han tomado iniciativas por algunos MS, ejerciendo la presidencia semestral, que no han obtenido resultados porque no encuentran el consenso necesario o los acuerdos de mínimos no permiten progresar, en particular en asuntos PCSD.

Desde el 2010 Francia ha mostrado ambigüedad entre sus ambiciones en la Unión y la Alianza Atlántica. Alemania no quiere asumir ningún protagonismo especial en PCSD, y el Reino Unido otorga siempre un papel secundario a la Unión en cuestiones PCSD y prioriza a la OTAN como siempre. En época de crisis económica estas posturas se agudizan. La crisis no justifica la falta de un consenso sobre el papel que la Unión debería tener en temas PCSD, solo ralentiza el proceso.

No solo es la percepción de la botella medio llena o medio vacía, lo cierto es que justamente hay que resaltar la mucha capacidad de la Unión para actuar con un enfoque global en cuestiones PCSD, con capacidades/

medios civiles y militares, haciendo uso de todos sus recursos políticos, diplomáticos, humanos, legales y económicos, en un proceso de toma de decisiones lento en ocasiones que requiere consenso y llegar a tiempo en circunstancias que requieren rapidez en la toma de decisiones.

No se puede obviar la pérdida de influencia de la Unión en la esfera internacional, precisamente cuando se ratifica el TdL. Este retroceso en el escalafón de las grandes potencias tipo EEUU y China por un lado y Rusia, Brasil e India por otro, se debe probablemente a que la Unión no está unida. Existen, y han existido siempre, barreras que van posicionando los MS. Uno de ellos, de gran trascendencia, es el Reino Unido, ambiguo cuanto menos y probablemente con un escaso sentimiento europeo, que no sea su peculiar interpretación de dicho sentimiento. Deberíamos añadir las naciones europeas, no sólo del norte, que participan de los argumentos británicos en cuestiones PCSD.

Para potenciar el espíritu y la letra del TdL las misiones u operaciones PCSD deben ser el resultado de una respuesta colectiva y solidaria de la Unión y no responder a iniciativas interesadas de alguno de sus miembros. Hay que evitar el desfase entre la palabra (las declaraciones) y los hechos. La Unión precisa de los medios/capacidades de sus MS, y el compromiso de que se van a utilizar. La Cooperación Estructurada Permanente del TdL puede ser una herramienta si existe el compromiso real de contribuir a la seguridad y defensa de Europa.

Hay que evitar llegar a un punto de no retorno por la crisis económica que nos permita recuperar a la industria de defensa de los MS en general y de España en particular. Las capacidades se basan en una industria europea de defensa propia, no dependiente de agentes externos incontrolables. Es preciso aumentar la visibilidad, utilidad, cultura que asocia la necesidad de las Fuerzas Armadas e industria de defensa en un todo insustituible, complementario y esencial, que nos permita afrontar con garantías riesgos y amenazas, compartidas (por la UE) y no compartidas (las propias de cada MS).

Claramente la industria de defensa es parte fundamental e íntima de la Defensa, no podemos dejar de enfatizar este hecho, de vital importancia en el proceso de toma de decisiones. Sin industria de defensa, la soberanía y la capacidad de tomar decisiones se verían restringidas. Hay una relación entre PCSD, Fuerzas Armadas de los MS e industria de defensa y últimamente ha entrado la Comisión y se corre el riesgo de no interpretar las peculiaridades de la industria de defensa, por la trascendencia de sus productos muy diferentes a cualquier otra industria.

El binomio industria europea de defensa-fuerzas armadas europeas actualmente es tan solo una expresión de futuro para algunos, hay que ser precavidos y no sacrificar nuestra industria nacional a los impulsos de la Comisión en aras de una supuesta industria europea.

En España es necesario concienciar de la necesidad de contar con una industria de defensa equilibrada que garantice nuestras necesidades, aprendiendo de errores del pasado y manteniendo las políticas acertadas que nos han permitido destacar en sectores críticos, en aquellas áreas donde tenemos una buena posición comercial. Hay que redimensionar ciertamente, pero salvando las capacidades básicas, no indiscriminadamente, proteger la capacidad de ingeniería y las iniciativas de innovación, garantizando el futuro. Apostar por esa combinación que abarca interés nacional, estrategia de defensa y seguridad, capacidades industriales y centros de excelencia. No es un proceso aislado, es una aproximación integral a nivel nacional.

Recordar que los largos procesos de adquisición permiten la programación contra cíclica y trabajar en las soluciones de sustitución para optimizar el coste en el ciclo de vida; en buena medida la razón de nuestros éxitos pasados y actuales que deberían orientar nuestras decisiones.

No se puede dejar de mencionar lo importante que es la participación activa de los representantes españoles, su presencia visible y constante en todas las iniciativas europeas donde se discuten asuntos del sector industrial de la defensa y se toman decisiones, con una visión clara de los proyectos comunes, sin dejar a su suerte o a merced de otros, el sector nacional y nuestros intereses.

Tampoco caigamos en el error de comparar a la Unión con la OTAN, ya que son muy diversas en sus orígenes, miembros, y objetivos, aunque muchas naciones pertenezcan a ambas instituciones. La Unión es algo más que una organización de seguridad y defensa. Si la Unión quiere desarrollar una PCSD genuinamente autónoma debe resolver problemas a los cuales se les ha dado muchas vueltas como el contar con una Cuartel General Permanente, el uso de los Grupos de Combate, su financiación y toma de decisiones, y en suma las capacidades claves de los MS realmente puestas al servicio de objetivos comunes. No son temas que surjan porque hay una crisis económica.

Finalmente, en estos tiempos posteriores al TdL, hay que señalar que la falta de liderazgo político, la desunión de la Unión y la crisis económica representan un coctel que combinado no ha permitido desarrollar las expectativas de dicho acuerdo, en particular en lo referente a Acción Exterior y PCSD. Se precisa esa voluntad que sitúe a la Unión en un lugar coherente con su idea.

## Composición del grupo de trabajo

- PRESIDENTE:** **Don Fernando Lista Blanco**  
Contralmirante del Cuerpo General de la Armada
- COORDINADOR:** **Don Guillermo Hernández Vera**  
Coronel del Ejército del Aire  
Profesor de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE)
- VOCALES:** **Don Carlos Cordón Scharfhausen**  
Capitán de navío  
Director de la Escuela Militar de Idiomas (EMID)
- Don Francisco González Mene**  
Asociación Española de Tecnologías de Defensa, Aeronáutica y Espacio (TEDAE)

## TERCERA PARTE

### La reforma del sector de la seguridad (RSS): su aplicación en países africanos

#### Introducción

Juan Esteban Verástegui

*«La justicia sin fuerza es inane, la fuerza sin justicia es tiranía».*

*Blaise Pascal, Pensamientos*

Cada vez resulta más complicado escribir sobre el concepto de la Reforma del Sector de Seguridad (RSS) sin repetir lo que ya se ha escrito mucho y bien sobre el tema. El encargo además de escribir sobre RSS aplicado a países africanos lo hace todavía más arduo, ya que a nadie se le escapa la complejidad del escenario y la heterogénea singularidad de los países que conforman el entramado social y económico que configura el África subsahariana antes llamada África Negra.

Las limitaciones impuestas al propio trabajo hace que éste no pueda abarcar en detalle todos los diferentes aspectos que conforman un proceso de RSS, pero conjugando experiencia profesional con experiencia en el terreno, se ha tratado de poner en énfasis aspectos puntuales que pueden parecer banales pero que el equipo considera que son trascendentales y en cierta manera «originales», a la hora de afrontar las necesarias reformas de los tres sectores a los que afecta la RSS: Policía, Justicia y Defensa.

Este trabajo en el que me cabe la honra de presentar y colaborar, tiene la frescura de que en él participan expertos no solo en los temas jurídicos, policiales o militares sino que éstos también cuentan en mayor o menor medida con experiencia en el terreno, donde los conceptos se confrontan con la cruda realidad con resultados hoy por hoy dispares.

El Coronel del Ejército del Aire D. Vicente Hueso nos introduce en la generación del concepto desde su experiencia como miembro del Estado Mayor Militar de la Unión Europea, donde trabajó directamente en el mismo

y conoció las diferentes posturas adoptadas por los distintos organismos internacionales. Llama poderosamente la atención que la fuerte irrupción en todos los organismos internacionales en la idea RSS, siguiera a la constatación del fracaso de las políticas de ayudas al desarrollo en especial en el escenario en el que se plantea el trabajo: el África subsahariana. A lo largo de su exposición se va consolidando la idea de que el concepto RSS nace para solucionar la desastrosa deriva de muchos países, en la frontera de ser definidos como estados fallidos, donde sus habitantes no han llegado a mejorar sus condiciones de vida a pesar de los esfuerzos económicos realizados, principalmente, por Occidente y las llamadas antiguas potencias coloniales, que han tratado de olvidar su mala conciencia volcándose en programas estrictos de ayuda al desarrollo, (posiblemente esta estrechez en el campo de actuación fue debida a las dificultades que la guerra fría impuso en el tablero africano para intervenciones de terceros) y que han llegado a suponer que a cada habitante de esa zona le han «tocado» 5.000 dólares, que seguramente no han llegado a ver nunca ni en metálico por supuesto, ni en mejora ostensible de sus condiciones de vida y que demuestran las grandes dificultades de gestionar cualquier programa de desarrollo, en escenarios donde la estabilidad y por ende la justicia brillan por su ausencia. La fuerza tiránica es omnipresente de forma directa o encubierta y la falta de seguridad jurídica hace que los auténticos promotores del desarrollo, los empresarios (nacionales o extranjeros) huyan de cualquier esfuerzo de inversión y el potencial de desarrollo quede o en manos de incompetentes y corruptos funcionarios o de tiburones financieros.

En el trabajo del Coronel queda claro que este concepto de RSS, aunque aplicable a cualquier parte del mundo (de hecho se está planteando en países sudamericanos y asiáticos), está en su origen diseñado y pensado para África.

A partir del nacimiento del concepto RSS todos los organismos internacionales se han lanzado con mayor o menor éxito a desarrollar su propia doctrina. Sin embargo se echa de menos una coordinación internacional que permita que los esfuerzos no se superpongan en los mismos escenarios dejando otros abandonados. Llama la atención que teniendo tanta necesidad de reforma, dos grandes organismos como la Unión Europea y Naciones Unidas desplegaran misiones RSS coincidentes en el tiempo (aunque la UE lo hiciera un año antes), en un país como Guinea-Bissau, con los consiguientes problemas de interferencias mutuas, ante la nula capacidad del propio país de ejercer el necesario pilotaje del proceso y los inevitables recelos entre las propias organizaciones y sus representantes en el terreno.

En el trabajo del coronel encontramos un interesante análisis de los problemas con los que la UE y NNUU (principales actores sobre el terreno en el ámbito de la RSS) se enfrentan en su concepción y desarrollo de

misiones de RSS y que han sido incluidos en sus propios estudios sobre lecciones aprendidas... aunque quizás sería más acertado decir lecciones por aprender.

Tratando de centrar el trabajo en aspectos abordables teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por la extensión del mismo, la habitual colaboradora del CESEDEN, Débora García Dorrico, con una amplia experiencia sobre el terreno en escenarios de reconstrucción nacional (Balcanes y Afganistán) nos conduce desde un escenario post-conflicto, por la reforma policial hacia la que posiblemente sea la solución más apropiada para el diseño de la policía civil en África, como son las gendarmerías o policías estructuradas militarmente. Sin desdeñar cualquier otra solución, que en cualquier caso deberá ser decidida por el país sujeto de la reforma siguiendo el concepto de propiedad del proceso, las gendarmerías, como bien puede deducirse del trabajo presentado, se adaptan como un guante a la realidad africana donde coexisten ciudades (algunas megalópolis) en las que se presentan problemas de seguridad ciudadana específicos, con la ruralidad de la inmensa mayoría de la población, lo que exige que el ente encargado de alcanzar un nivel de seguridad ciudadana pueda llegar a todos los remotos confines de estos complejos países, donde la escasez de infraestructuras viarias, y la existencia de poblaciones dispersas, dificulta enormemente la presencia efectiva del Estado en todo su territorio.

Asimismo nos expone la idea sobre que las gendarmerías tienen la doble vertiente de ser válidas tanto como modelo a seguir como para las propias fuerzas encargadas de colaborar a construir o perfeccionar los cuerpos policiales autóctonos. Basta contemplar estas fuerzas existentes hoy en día en muchos países europeos, con especial mención a nuestra Benemérita Guardia Civil, para ver además su capacidad de adaptación desde poblaciones eminentemente rurales, la realidad actual africana, hacia estructuras muy urbanizadas... ¿el África del mañana?

Por otra parte y como se analizará posteriormente, la existencia de fuerzas policiales organizadas militarmente bajo el control de las autoridades civiles del Ministerio del Interior y las más de las veces del de Justicia (en su aspecto de policía judicial) y desplegadas a lo largo y ancho de los países en su extensión rural, permiten contraponer al omnipresente y desgraciadamente, en muchos casos omnímodo poder militar, un freno a la histórica tendencia de intervencionismo militar o a la inclinación de los políticos en «reforzar» sus argumentos mediante la amenaza soterrada de intervenciones militares en apoyo a sus tesis o partidos. Sin ser la piedra filosofal que elimine el problema de la inestabilidad creada por el intervencionismo militar en la vida política, la presencia de fuerzas de gendarmería independientes de la estructura militar, aunque mantengan su carácter militar y precisamente por ello, introduce el concepto de «doble llave» para aumentar la estabilidad política abriendo de par en

par las puertas para un desarrollo de la sociedad civil que tome definitivamente las riendas de los países que a lo largo de su historia (ya no tan corta) desde la independencia de sus potencias coloniales, han sufrido la lacra del intervencionismo militar.

Dadas las interferencias históricas en la estabilidad política en la mayoría de las naciones africanas de las áreas subsahariana y central objeto del trabajo, causadas por los excesos cometidos en el ejercicio de sus funciones de las fuerzas militares, paramilitares y policiales, existe una tendencia natural en centrar los focos de la reforma en estos dos pilares básicos de las sociedades africanas, seguridad y defensa, olvidando a veces que el sector que realmente aglutina y da sentido a cualquier trabajo de la RSS es el sector de la justicia, que a modo de techo del edificio protege y da solidez al conjunto al permitir que se cumpla la premisa de que sin estado de derecho cualquier sociedad está condenada a su fracaso como fuente de estabilidad y progreso, y por tanto del bienestar de sus ciudadanos.

La cita que abre este trabajo no se ha elegido de forma casual, ya que cualquier sociedad requiere para su desarrollo, no la utópica falta de conflictos, sino la prevalencia de la ley que permita a sus ciudadanos sentirse protegidos ante los abusos del Estado y sus representantes y los posibles de los del resto de ciudadanos. Esta seguridad jurídica es el auténtico terreno fértil donde puede crecer con robustez la frágil planta del desarrollo humano.

Siendo la justicia un sector prioritario en el proceso de la RSS, las características de la mayoría de las sociedades africanas, dificultan enormemente la implantación de sistemas de justicia basados exclusivamente en conceptos ya consolidados y de funcionamiento normal en las sociedades occidentales (soporte de la mayoría de los procesos de RSS efectuados o proyectados en el área del estudio).

Nuestra colaboradora, Adela Gómez Alonso, cuya experiencia en este campo está refrendada por sus trabajos en el área efectuados durante sus destinos en la Comisión de la Unión Europea, organismo adalid en el campo de financiación y apoyo técnico de los proyectos de reforma del sector de Justicia en África, nos introduce, tras un análisis certero y profundo de la situación del sector de la justicia y su diferente implantación y eficacia en los países africanos, en la necesidad imperiosa de acometer profundas y necesarias reformas en el sector de la justicia (desafortunadamente muchas veces no hablamos de reformas sino una construcción partiendo de cero).

El trabajo nos plantea claras estrategias para afrontar el arduo y complejo trabajo de la reforma de la justicia, de manera que puedan evitarse errores cometidos y reconocidos en las diferentes actuaciones de la comunidad internacional que con mayor o menor acierto se han desarrollado en varios países africanos.

Siendo conscientes de que la justicia penal es el núcleo duro del sector, para que una sociedad sienta la justicia como un elemento protector, ésta debe transmitir hasta el último confín de los estados su capacidad para resolver no solo los conflictos penales, sino los pequeños conflictos sociales que suponen el día a día de una sociedad rural, donde pueden transcurrir años hasta que se plantea un conflicto penal, pero que viven con muchísima frecuencia conflictos menores que tradicionalmente se resolvieron mediante modos ancestrales (el Tribunal de las Aguas valenciano es una muestra paradigmática) y que evitan que trivialidades relativas a conflictos sobre la propiedad o la familia acaben degenerando en actos criminales de otra dimensión y envergadura.

Conscientes de las limitaciones en extensión de este trabajo, Adela Gómez Alonso nos introduce en la posibilidad de conseguir el necesario sincretismo entre el modelo occidental de justicia con el tradicional ya existente en la mayoría de los agrupamientos humanos africanos, y que una vez eliminados los posibles elementos en conflicto con los elementales derechos humanos, pueden cohabitar y en cierta manera resolver la gran mayoría de los conflictos existentes en estas sociedades fuertemente rurales. Esta condición rural y diseminada de las sociedades africanas actuales, dificulta la implantación de modelos de justicia consolidados en occidente, al quedar estos muchas veces confinados en el mejor de los casos en las áreas urbanas, dejando las rurales fuera del paraguas de la justicia y transmitiendo a estas sociedades el mensaje de que la justicia es una herramienta incapaz de resolver los conflictos de toda la sociedad, por muy nimios que puedan parecer en sus orígenes.

No se pretende un trabajo exhaustivo sobre la justicia, imposible como ya se ha dicho por la limitada extensión del mismo, pero considero que esta parte del trabajo puede ser considerada como una llamada de atención que sirva de referencia para los futuros planificadores de operaciones de RSS en África, de manera que la inclusión de la idea de la posibilidad de convivencia de distintos modelos de justicia, el conocimiento y reconocimiento de las particularidades africanas, unidos al respeto a las prácticas consuetudinarias y tradicionales existentes en todas las sociedades, facilite uno de los elementos más necesarios para la consolidación del estado de derecho: la existencia de un modelo judicial consolidado y viable que permita de manera efectiva el ineludible objetivo de conseguir la prevalencia de la ley.

El lector avisado en temas de la RSS se estará preguntando ¿dónde queda el sector militar en este trabajo? Siendo factor clave, no por dificultades técnicas en su reforma sino por el riesgo de fiasco en los procesos de reforma por oposición directa o indirecta del poder militar, se requeriría un trabajo específico sobre la reforma del sector de defensa como factor de riesgo en los procesos de RSS, que en cierta manera desborda los límites de extensión de este trabajo. Desgraciadamente es casi factor

común en la mayoría de los países africanos la interferencia política y social que suponen unos ejércitos que salvo honrosas excepciones carecen de formación básica profesional y son productos o bien de cruentas y difíciles guerras de independencia, o lo que es incluso peor, de guerras civiles que han dejado los países profundamente lastrados por falta de reconciliación entre las partes que normalmente han aceptado la finalización del conflicto más por imposición externa que por acuerdo interno.

La capacidad de intervenir en la vida política de los países, bien directamente a través de golpes de estado, o indirectamente apoyando sin recato determinadas facciones políticas, hacen que, o bien detenten directamente el poder o en la mayoría de los casos se conviertan en un poder fáctico en la sombra.

Sinceramente, el concepto de RSS nace pensando en la manera de revertir esta situación llevando a las fuerzas armadas a un escenario, que siendo absolutamente normal en los países del llamado primer mundo, es una auténtica rara avis en esta parte del mundo, es decir, mantenerse bajo el control del poder civil legalmente constituido. La idea de su reforma es tan certera para conseguir la estabilización política de cualquier país, como prácticamente inviable si se espera que estos grupos armados, me resisto a llamarles ejércitos, decidan «motu proprio» dar este paso de transitar desde ser el centro del poder (y beneficiarse del mismo), a convertirse simplemente en una herramienta más del poder del Estado bajo el control del poder político. Solamente un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil (que normalmente irá en paralelo con un proceso de mejora en el desarrollo humano y económico), unido a otro proceso de fortalecimiento del estado con la creación de estructuras dedicadas al fomento de la seguridad interior, que en cierta manera eviten la exclusividad de las fuerzas armadas en el uso legítimo de la fuerza por parte del estado, podrán forzar en combinación con medidas económicas (retiros pensionados y mejora de las condiciones socio profesionales de los militares), a que éstos den ese paso para abandonar el escenario de intervencionismo tan nefasto para cualquier país.

Por todo ello es tan importante acometer simultáneamente el proceso de reforma de los sectores de justicia y policía con el del sector militar, de manera que se puedan crear cuanto antes las condiciones de seguridad jurídica que son las únicas garantías de que la delicada planta del desarrollo humano alcance su fortaleza necesaria para poder hacer frente al desequilibrio producido por un sector militar reticente al cambio.

Desde mi punto de vista y sobre el papel, el sector militar sería el más fácilmente reformable desde el punto de vista técnico, ya que en general sería pasar de estructuras deficientemente organizadas y sobredimensionadas a una estructura sencilla de unidades ligeras, exportables para formar parte de contingentes multinacionales en misiones de paz

y con carácter dual muchas de ellas de manera que su instrucción diaria permita realizar trabajos en beneficio de la comunidad nacional (por ejemplo, en reconstrucción de vías de comunicación y atención médica como ejemplos más visibles) de manera que la sociedad perciba sus fuerzas armadas, no como una amenaza sino como una ayuda. Todo ello asumiendo la realidad de que la creación y consolidación de estructuras supranacionales (UA, ECOWAS...) van minimizando la existencia de amenazas exteriores que proporcionen razones para mantener estructuras pesadas y por ende faltas de eficiencia profesional.

Una de las mayores dificultades para la creación de esas fuerzas armadas optimizadas, es la ausencia de capacidad para la formación de sus cuadros de mando e incluso la de sus niveles más bajos. La mayoría de ejércitos africanos carecen de sistemas organizados de formación y en el mejor de los casos se encuentran mezcolanzas de personal formado en centros europeos, rusos, africanos o americanos con sistemas autóctonos de promoción por afinidades familiares y políticas de difícil homologación con cualquier sistema conocido y aplicado en ejércitos no ya de primer nivel, sino de nivel medio bajo.

La excepción de países como Senegal que han mantenido con su antigua metrópoli relaciones estrechas, de manera que prácticamente la totalidad de cuadros de mando han sido y siguen siendo formados en centros militares franceses, muestran con su impecable trayectoria democrática (en Senegal no ha habido ninguna intentona golpista desde su independencia de Francia) la importancia de la formación sólida de sus militares en la consolidación del desarrollo humano dentro también de los parámetros que la realidad socioeconómica africana impone a sus estados.

Finalmente y como apunte para un posible trabajo futuro en el que el sector militar de la RSS, se desarrolle en profundidad, nos encontramos con la gravísima dificultad para financiar cualquier proyecto de reforma de los que se definen como «hard security». Muy pocos países y organismos internacionales se plantean en términos de ayuda al desarrollo la inversión en mejoras militares con lo que la posibilidad de emplear la táctica del «palo y la zanahoria» para convencer a estas estructuras enquistadas cerca del poder, de que pasen a convertirse en simples estructuras militares al servicio del estado, es inviable, entre otras muchas causas, por falta de zanahorias.

# La respuesta de las organizaciones internacionales en apoyo de la reforma del sector de la seguridad en África

Vicente Hueso García

## Capítulo primero

### Seguridad y Desarrollo

La consolidación de la paz y la reconstrucción de los países después de los conflictos son todavía asignaturas pendientes de la Comunidad Internacional. El anterior Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan señalaba que el 50% de los conflictos en los que se alcanza un acuerdo de Paz vuelven a la lucha armada en el plazo de los cinco primeros años desde la firma del mismo.

Por otro lado, el Informe sobre Desarrollo Humano del año 2005, indicaba que hay una clara relación entre falta de desarrollo de los Estados y conflicto armado. Promover seguridad frente a los desórdenes, los delitos y la violencia es clave para salir de la pobreza y crear un desarrollo sostenible en todos los órdenes.

Más reciente, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: conflicto, seguridad y desarrollo del Banco Mundial, tiene como mensaje central que «para acabar con los ciclos de violencia, es imprescindible reforzar las instituciones y los sistemas de gobierno legítimos de manera que se pueda garantizar la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo».

Profundizando en estos datos, se puede subrayar que desde principios de los años noventa, la mitad de los conflictos armados han tenidos lugar en países en vías de desarrollo, de los que casi el 40% tuvieron lugar en el continente africano.

Por todo lo anterior, la reforma del sector de la seguridad (RSS) se ha convertido en una herramienta clave de la Comunidad Internacional. La RSS es vista como un elemento que contribuye a romper el círculo vicioso conflicto, pobreza, corrupción y delito. La RSS es parte integral de la buena gobernanza. Es muy difícil de concebir que en un país donde exista una mala gobernanza pueda haber un sector de la seguridad eficaz que sea capaz de proporcionar seguridad estatal y humana y que, además, sea transparente, asegurando que todos los implicados en el sector de la seguridad cumplan y estén sometidos a la ley.

Hoy, el concepto de RSS se utiliza indiscriminadamente y todas, o casi todas, las organizaciones de ayuda al desarrollo, de seguridad, de defensa e incluso económicas, así como numerosos países desarrollados, conscientes de la importancia del papel de la RSS, quieren involucrarse, total o parcialmente, en actividades de reforma del sector de la seguridad.

Ese creciente deseo de participación en actividades de RSS, lleva a denominar muchas tareas o misiones como reforma del sector de la seguridad e incluso a ser incluidas en los programas de ayuda para la reducción de la pobreza en países en desarrollo. Sin embargo, la RSS se compone de un concepto y de unos principios que rigen su actuación. Sin ellos no se cumplen plenamente, no estamos hablando de RSS sino más bien de cooperación, programas de entrenamiento, etc.

Este concepto es lanzado inicialmente a finales de los noventa por aquellos que trabajaban en el campo del desarrollo y no es casualidad que una de las primeras referencias proceda del antiguo Secretario de Estado Británico para el Desarrollo Internacional, Clare Short, en 1999. Tampoco es fruto del azar que uno de los conceptos iniciales que aprobó una organización internacional proviniera del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En efecto, a finales del pasado siglo, surge un cierto desánimo entre los principales donantes y las agencias de ayuda al desarrollo. A pesar de los esfuerzos de la Comunidad Internacional para sacar de la pobreza a muchos países, los resultados eran muy modestos, principalmente en África.

Javier Solana indicaba en su discurso como Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y Seguridad Común, en el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE en París el año 2005, que las políticas tradicionales de desarrollo habían fracasado al no haber tenido el impacto esperado. Ello lo ilustraba al indicar que en los últimos 50 años, el África subsahariana había recibido más de 5.000 dólares por habitante. Sin embargo muchos países de África eran más pobres que hacía 50 años. En esas fechas, el 60% de ayuda total al desarrollo de la UE se canalizaba hacia África.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que el desarrollo del concepto de la reforma del sector de la seguridad y

las capacidades necesarias, tanto en las organizaciones internacionales como en muchos de los Estados donantes, se planificó pensando en África y, sobretudo, en el África subsahariana.

Valga como muestra un botón. En febrero de 2004, el Comité de Política y Seguridad de la UE (PSC) solicitó al Comité Militar (EUMC) y al Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM) que proporcionaran un informe sobre las actividades que se podrían llevar a cabo en apoyo al desarme y a la reforma del sector de la seguridad desde una perspectiva militar y policial. No es casualidad que este estudio, en el seno del Estado Mayor Militar de la Unión Europea, se le encargara al autor de este capítulo, que en aquel entonces tenía su labor principal en apoyar a la Unión Africana y las organizaciones subregionales de ese continente a establecer la estructura africana de paz y seguridad. De hecho, el documento enviado al PSC se denominó: «Perspectiva militar inicial con respecto al desarme y a la reforma del sector de la seguridad en África» (*Initial Military perspective regarding disarmament and security sector reform in Africa*, 9384/04).

Cuando todavía la UE no había aprobado los conceptos de RSS y de Desarme, Desmovilización y Reintegración de antiguos combatientes (DDR), en noviembre de ese mismo año, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE aprobó el Plan de Acción de la Política Europea de Seguridad y de Defensa de la Unión Europea en apoyo a la paz y la seguridad en África, en el que se contemplaba el establecimiento de equipos de expertos en DDR y RSS.

Igualmente y en el ámbito de las Naciones Unidas, las operaciones de mantenimiento de paz llevadas a cabo bajo la égida del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, comenzaron a incluir las primeras tareas de reforma del sector de la seguridad en los mandatos que aprobaba el Consejo de Seguridad a los contingentes que desplegaban en África, si bien, sin tener, una visión compartida en el seno de esa organización del alcance y las limitaciones de ese concepto por no disponer de su propia doctrina al respecto.

Como consecuencia de haber enfocado, de manera casi exclusiva, los conceptos de reforma del sector de la seguridad en el continente africano, existe una tendencia a centrar las actividades de RSS en escenarios posconflicto, olvidando otros escenarios menos exigentes como el apoyo a la transición de un sistema autoritario a otro democrático o la prevención de conflictos. Por otro lado, se han elaborado unos conceptos por parte de las organizaciones internacionales muy amplios y holísticos que abarcan una extensa gama de sectores y elementos, tales como los pilares de la justicia y el penitenciario, que hace difícil crear una organización capaz de tratar globalmente e integralmente todos los elementos implicados.

Otro aspecto que estará presente a lo largo del trabajo es la apropiación<sup>1</sup> de la RSS. El concepto de la reforma del sector de seguridad nace por el fracaso de las políticas de desarrollo. La gran aportación ha sido incluir, como un binomio inseparable del desarrollo, las políticas de seguridad. Sin seguridad no existe desarrollo y sin desarrollo tampoco es posible la seguridad. La seguridad es un concepto multidimensional. Entre otras, incluye la eficacia de las fuerzas armadas y de la policía. Eso requiere la dotación de equipos y sistemas de armas, los entrenamientos y ejercicios con armas de fuego, etc. Sin embargo, esas necesidades que podemos denominar como «*hard security*», no forman parte de las políticas del desarrollo.

Ese hecho lastra el concepto que ha implantado inicialmente las organizaciones dedicadas al desarrollo. Como consecuencia de lo anterior hay una tendencia, a pesar de figurar en las doctrinas de RSS, a disminuir el papel que juega la dimensión militar y, en algunos casos la policial, en lo que refiere al uso de la fuerza. Este hecho lastra cualquier proceso de reforma del sistema de seguridad, especialmente en vías de desarrollo porque las fuerzas armadas juegan un papel clave para permitir que ese proceso se lleve a cabo con éxito.

En términos prácticos, la inmensa mayoría de las organizaciones internacionales involucradas en la RSS excluyen de sus presupuestos partidas dedicadas a mejorar los aspectos de la eficacia militar, es decir, «*hard security*», invirtiendo solamente en el área de transparencia, responsabilidad y control democrático de las fuerzas armadas del país en cuestión, así como en la parte de entrenamiento relacionado con derechos humanos, asuntos de género, etc.

Ese desequilibrio entre lo que se establece en los conceptos de RSS y los medios que proporcionan las organizaciones internacionales hace difícil afrontar de manera holística una reforma del sector de la seguridad sobre el terreno, al no disponer de todas las capacidades necesarias.

Como consecuencia de esa cultura que se podría denominar de «*soft security*», se tiende a esconder el papel de la dimensión militar en la RSS y eso se refleja en el terreno, es decir, en las operaciones de reforma del sector de la seguridad.<sup>2</sup> La misión de la reforma del sector de la defensa de la Unión Europea en la República Democrática del Congo, EUSEC RD Congo, cuando se lanzó estaba formada íntegramente por militares y el

<sup>1</sup> Se define como «la reforma de las políticas, instituciones y actividades de seguridad en un determinado país debe ser diseñado, gestionado y puesto en marcha por los actores locales en lugar de los actores externos» (Nathan, 2007).

<sup>2</sup> Esta misión se lanzó antes de que la UE aprobara los conceptos de RSS. El nivel de ambición inicial, a denominarla reforma del sector de la defensa, no se corresponde con los modestos objetivos sobre el terreno. Posteriormente, en los sucesivos mandatos se fue ampliando los cometidos hasta poderla considerar una misión de reforma del sector de la defensa.

jefe de la misión era un General francés en la reserva. Sin embargo, esa misión se desarrolló como una misión civil. Además, muchas veces, debido a las capacidades logísticas, organizativas y de planeamiento de la organización militar, hace que sea ésta el último recurso disponible para conducir o hacer posible que otros pilares del sector de la seguridad puedan llevar a cabo las reformas necesarias en escenarios postconflicto.

Para finalizar y en relación con la «*soft security*» en las organizaciones responsables del desarrollo, esa cultura se extiende también a numerosos países donantes, al desdibujar el papel de los Ministerios de Defensa en el área de la RSS. La reforma del sector de la seguridad es un concepto holístico, que requiere una aproximación integral y por tanto, se precisa de una organización transversal en el marco tanto internacional como estatal. Toda organización que olvide ese principio conceptual está condenada al fracaso o la ineficacia.

En esta parte del trabajo se van a estudiar las razones que llevaron a las principales organizaciones internacionales a involucrarse en la reforma del sector de la seguridad y cómo se han estructurado para dar una adecuada respuesta a la solicitud de terceros países. La tesis inicial del trabajo es que la respuesta inicial de las organizaciones internacionales en apoyo de la RSS, fue impulsada por el fracaso de las políticas de desarrollo en África y por tanto, el desarrollo conceptual de la RSS se hizo pensando en ese continente. Consecuentemente, se ha considerado conveniente analizar previamente la situación de África, principalmente en el África subsahariana, al final de los años noventa y principios del actual siglo para validar la tesis de este capítulo.

### Pensando en África

Desde principios de los años sesenta, cuando la mayoría de los actuales países africanos empezaron a alcanzar su independencia, las iniciativas bilaterales y multilaterales que se lanzaron tenían como objetivo promover la prosperidad y la estabilidad en África principalmente por medio del desarrollo. Por tanto, la mayoría de esas iniciativas se centraron en aspectos económicos, comerciales, industriales, etc.

La Unión Europea, por citar un ejemplo cercano a nosotros, desde el Tratado de Roma, llevó a cabo un papel muy activo en poner en marcha políticas de desarrollo para reducir la pobreza en todo el mundo, pero especialmente en África. De hecho, la UE proporciona casi la mitad de la ayuda al desarrollo en terceros países. Su principal instrumento para la cooperación al desarrollo es el Fondo Europeo de Desarrollo que incluye a los países del África (mayoritariamente del África subsahariana), del Caribe y del Pacífico. En la edición 2008-2013, el presupuesto previsto para distribuir entre los países elegidos es de 21.966 millones de euros. Aproximadamente el 40% se dedica a África.

El resto de la Comunidad Internacional también ha puesto en marcha multitud de iniciativas, en el ámbito multilateral (OCDE, G8, Banco Mundial, etc.) o bilateral, para mejorar el nivel de desarrollo de los países del África subsahariana teniendo como meta alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio<sup>3</sup> establecidos por Naciones Unidas. Por otro lado, los líderes africanos también intentaron promover el desarrollo en sus países y del continente a través de la cooperación regional. A tal fin, fueron creadas varias organizaciones subregionales. Los tratados fundacionales respectivos así como los nombres de esas organizaciones, que se describen a continuación, indicaban que la manera exclusiva que habían elegido para mejorar sus niveles de vida y estabilidad era el desarrollo.

- *La Comunidad Económica de los Estados del África del Oeste (CEDEAO)*, se fundó en 1975. Su misión era promover la integración económica en «todos los campos de la actividad económica, especialmente en la industria, transporte, telecomunicaciones, energía, agricultura, recursos naturales y asuntos monetarios y financieros, aspectos sociales y culturales...».
- *La Autoridad Intergubernamental para la Sequía y el Desarrollo (IGAD, antiguamente IGADD)*, nacida en 1975 con un mandato limitado a los asuntos de sequía y desertificación en la región del Cuerno de África.
- *La Comunidad Económica de los Estado del África Central (ECCAS)*, entró en vigor en 1985 para crear en principio una amplia comunidad económica pero estuvo inactiva durante muchos años debido a las guerras de los Grandes Lagos.
- *La Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC)*, denominada con anterioridad Comité para el Desarrollo del África Austral, creada en 1979. Los *objetivos declarados* de la organización eran procurar el desarrollo económico de los países integrantes, mediante una política coordinada de ayuda a los sectores más desfavorecidos y la erradicación de la pobreza; cooperar entre los estados miembros para la coordinación de la política económica; y favorecer los intercambios comerciales y de capitales en la zona.
- *Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA)*, y otras iniciativas regionales africanas pretendían objetivos similares.

En la década de los noventa, todas esas iniciativas, tanto exteriores como internas, fueron puestas bajo revisión por no haber conseguido los ob-

<sup>3</sup> De los ocho objetivos establecidos figuran: reducir a la mitad, para el 2015, la proporción de personas que sufren hambre. Reducir a la mitad, para la misma fecha, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario. Asegurar que en 2015, la infancia de cualquier parte, niños y niñas por igual, sean capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria. Reducir en dos terceras partes la mortalidad de niños menores de cinco años.

jetivos de desarrollo previstos para el continente. A pesar del hecho de que durante el siglo XX se había alcanzado un progreso general en el desarrollo humano en todo el mundo, el África subsahariana no se había beneficiado en la misma medida. Algunos de los siguientes datos indicaban el desconsuelo de los donantes y de los países subsaharianos.

Desde 1990 hasta entrado el siglo XXI, de los 20 países que habían sufrido un retroceso en el índice de Desarrollo Humano, 13 eran países subsaharianos. Un examen a los Objetivos del Desarrollo del Milenio, revelaba que mientras en regiones pobres de Asia y del Pacífico estaban en camino de alcanzar dichos objetivos, África no se encontraba en la misma senda. Según Naciones Unidas, la pobreza absoluta en el África subsahariana había crecido en los últimos 20 años del 42% al 47%, mientras que en el resto del mundo había caído del 40% al 21%. Es decir, 314 millones de personas del África subsahariana se encontraban en esa situación de pobreza a principios del siglo XXI. El índice Gini, que mide la desigualdad entre los más ricos y más pobres por países, indicaba que de los 19 países con mayor índice de desigualdad, 12 eran africanos.

La esperanza de vida, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), era más baja en el África subsahariana que en ninguna otra región o continente. En gran parte se debía al hecho de que el virus del SIDA no estaba controlado y golpeaba a esa población. En el año 2002, 29,4 de los 42 millones de infectados por SIDA en el mundo eran subsaharianos. El 9% de los adultos africanos tenían este virus. Se estimaba que esa epidemia afectaba al conjunto del producto interior bruto anual de África entre el 0,3 y el 1,5%.

Otro índice más, el de estados fallidos, que intenta medir el colapso de los Estados, señala que de los 20 Estados con mayor propensión a ser denominados fallidos, 14 son subsaharianos (2008). Las existencias de Estados frágiles y la falta de control de las fronteras entre los Estados limítrofes favorecen el tráfico ilegal de armas, el establecimiento de redes de control ilegal de inmigrantes y el crimen organizado.

El flujo de drogas también lleva asociada la proliferación de armas que abastecen a los grupos armados tanto del África Occidental como del Sahel. El robo y el contrabando de recursos naturales, como los diamantes y el coltán, son otros fenómenos habituales en esa zona.

En definitiva, a principios del siglo XXI el África subsahariana era más pobre que hacía 20 años. Sin embargo, como se señalaba al principio de este artículo, desde la independencia de los países subsaharianos, cada habitante había recibido en ayudas al desarrollo una media de más de 5.000 dólares. Por tanto, se podía afirmar que las políticas de desarrollo habían fracasado.

La falta de desarrollo estaba acompañada en el continente africano por la carencia de seguridad. Desde la última parte del siglo XX, la violencia

se había extendido por casi todo el continente. No menos de 28 Estados del África subsahariana habían estado en guerra desde 1980. Había entre 18 y 20 millones de desplazados y refugiados. Miles de personas habían sido asesinadas y una parte importante de las mujeres y los niños luchaban por sobrevivir en ambientes de violencia.

Es cierto que el número de guerras en el mundo y también en el África subsahariana han ido descendiendo desde el final de la Guerra Fría. En el año 2001, había 24 conflictos armados en el mundo, 7 en Asia, 7 en África, 4 en Oriente Medio, 3 en América y 1 en Europa.

Las principales razones de estos conflictos en el África subsahariana son entre otros:

- una mala gobernanza,
- ausencia de seguimiento a los principios democráticos y a los derechos humanos,
- corrupción,
- disputas religiosas, étnicas y
- luchas por los recursos naturales.

Un importante esfuerzo llevado a cabo por la Comunidad Internacional en los últimos 20 años ha sido el despliegue de operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas, a las que hay que unir las más recientes de la Unión Africana y sus organizaciones regionales (misiones en Sudán, Somalia y Darfur) y que están favoreciendo el declinar de los conflictos armados, al menos mientras esas fuerzas están sobre el terreno.

A mediados del año 2004, de los 58.741 cascos azules desplegados por el mundo, 48.395 estaban en África, lo que suponía el 82%. En noviembre del 2012, las fuerzas militares de Naciones Unidas desplegadas en África eran de 61.935 militares de un total 82.592, es decir, el 74%. Esto supone un coste 523.561.700 \$ sobre un presupuesto de operaciones de mantenimiento de paz de 723.000.000 \$.

Ante el escenario descrito anteriormente, se puede afirmar que las políticas de desarrollo tal como se habían concebido, al menos en África, habían fracasado. Las lecciones aprendidas principalmente por la Comunidad Internacional y también por las organizaciones africanas con respecto al desarrollo fueron claras, a principios del siglo XXI, desarrollo necesita seguridad y la seguridad para que sea duradera necesita desarrollo. Como la Estrategia Europea de Seguridad subraya: *«La seguridad es una condición para el desarrollo. El conflicto no sólo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal»*.

Los estudios e informes de esta década demuestran, uno detrás de otro, que conflicto, pobreza, corrupción y delito son interdependientes y no se puede romper esa muralla solamente afrontando un único aspecto. Más bien, se requiere una tríada: buena gobernanza, seguridad y desarrollo.

El ya mencionado Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011 indica que *«cuando se consigue y mantiene la seguridad en países o regiones pueden ser las que más avancen en términos de desarrollo. Varios países que han superado un prolongado historial de violencia política y criminal figuran entre los que han conseguido un progreso más rápido hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio»*, tales como Etiopía, Mozambique y Ruanda. Por el contrario, señala el mismo informe, *«un episodio importante de violencia, a diferencia de los desastres naturales o los ciclos económicos, puede borrar toda una generación de progreso económico»*.

Hoy, se entiende que la buena gobernanza es clave para la eficacia de la ayuda al desarrollo. En países que se encuentran en esta situación, la reducción de la pobreza depende ampliamente de si las instituciones públicas pueden ejecutar sus funciones de manera eficaz y transparente, del acceso a los servicios públicos, de garantizar la seguridad de los ciudadanos, y de la protección y promoción de sus derechos humanos.

La seguridad está directamente unida al desarrollo. Por el contrario, las deficiencias en la gobernanza en países en desarrollo son un factor multiplicador en la aparición de conflictos violentos. La seguridad es básica en la estabilidad regional, en la reducción de la pobreza y en la prevención de conflictos. Una de las principales expectativas de los ciudadanos de un país es que el Estado pueda garantizar seguridad humana.

El concepto de seguridad es cada vez más entendido no solamente como seguridad estatal sino también como seguridad humana (ésta conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio). Las agencias de desarrollo entienden que la reforma del sector de la seguridad es una parte integral de la buena gobernanza. La gestión eficaz, transparente y responsable de un sistema de seguridad es una condición necesaria para la creación de un ambiente seguro que sostenga los principios democráticos y los derechos humanos. Por tanto, la nueva política en apoyo de los países en vías de desarrollo a principios de este siglo se basó en esos tres elementos: desarrollo, buena gobernanza y seguridad.

Después del genocidio de Ruanda, los líderes africanos resaltaron cada vez más el vínculo entre desarrollo y conflicto, así como la necesidad de tratar ambos conjuntamente. También fue creciendo el convencimiento de que África debía desarrollar sus propios mecanismos para dar solución a sus propios problemas, acuñándose el principio de *«soluciones africanas a los problemas africanos»*. A tal fin, los líderes políticos del continente decidieron poner en marcha «La Estructura de Paz y Seguridad

en África». La primera vez que los mecanismos de la Unión Africana se usaron, aunque parcialmente, fue en la crisis de Darfur (2005). La CE-DEAO (esta organización desde 1980 ya había desarrollado instrumentos para la seguridad y la defensa), SADC, IGAD y ECCAS mostraron su voluntad de crear los pilares de seguridad y de promoción de la buena gobernanza que complementarían a las políticas de desarrollo con el fin de que el continente obtuviera un desarrollo más rápido y eficaz.

Las organizaciones internacionales ajenas al continente africano también siguieron esa nueva política de desarrollo, tanto en el ámbito multilateral como bilateral. El Banco Mundial prestó más atención al reforzamiento de las instituciones y buena gobernanza y a los programas de desmovilización y reintegración de antiguos combatientes. Hay que resaltar que excluía cualquier contribución a los aspectos militares como el desarme o las reformas del sector de la defensa en el área de «*hard security*».

El G-8 aprobó en el año 2004 el Plan de Acción para África: «Ampliando la capacidad global para apoyo a las operaciones de paz», que preveía entrenar un total de 75.00 militares para el año 2010 y equiparlos para permitir un despliegue rápido en el marco de operaciones de apoyo a la paz, allí donde sea necesario, especialmente en el África subsahariana. Esta tarea ha sido llevada a cabo a nivel nacional por los Estados que componen el G8. El informe presentado en la cumbre de Muskoka en el 2010, se dio por cumplido tal objetivo.

La UE modificó los acuerdos que regulaban las relaciones con el ACP (países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico) con el fin de reforzar los aspectos de seguridad y buena gobernanza dentro del campo de la ayuda al desarrollo.

La Posición Común del Consejo sobre la prevención, gestión y resolución de conflictos en África (20/02/2004) tenía como objeto explorar la contribución de la UE para reforzar las capacidades de la UA y sus organizaciones subregionales para tratar todas las fases del conflicto (prevención, gestión y resolución). Entre ellas se contemplaba la contribución a la construcción de la paz en las situaciones posconflicto; el apoyo a la reforma del sector de la seguridad; y el desarme, la desmovilización y la reintegración de antiguos combatientes.

Si se observa, la mayoría de todas esas iniciativas se toman en el periodo 2004-2006, cuando la comunidad del desarrollo alerta del retroceso que el África subsahariana está sufriendo en su nivel de vida y se prevé que le sea imposible alcanzar para el 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No es casualidad tampoco que tanto la OCDE (2004) y la Unión Europea (2005) en esa época, como un poco más tarde las Naciones Unidas (2008), desarrollaran conceptos sobre la reforma del sector de la seguridad con vistas a contribuir a la seguridad, estabilidad y desarrollo en los países durante la fase de posconflicto.

En la actualidad, hay un consenso en la Comunidad Internacional de que la reforma del sector de la seguridad es una importante parte de la prevención de conflictos, de la construcción de la paz y la democracia y que contribuye a un desarrollo sostenible. La RSS afecta a la reforma de las instituciones que proporcionan seguridad a los ciudadanos y al Estado así como aquellas que son responsables de la gestión y control de esas instituciones.

La seguridad, por tanto, va más allá de la noción de eficacia de los servicios individuales responsable de la seguridad y justicia (militar, policial, judicial, etc.) y en su lugar se centra en el funcionamiento del sistema de seguridad en su conjunto como parte de la buena gobernanza de un determinado país y dentro del sector público de la misma. Aunque ciertos elementos de la RSS pueden ser considerados a corto plazo, especialmente aquellos que permitan una alta visibilidad, tanto para donantes como para el país receptor, con el fin de incentivar el proceso, el conjunto del mismo es siempre a largo plazo.

### **La respuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**

Si alguien pudiera recorrer las diferentes misiones que se llevan a cabo bajo los auspicios de las organizaciones internacionales, nunca vería el nombre de la OCDE, sin embargo esta organización, por medio de su Comité de Ayuda al Desarrollo, tiene un importante liderazgo en la reforma del sector de la seguridad. ¿Por qué?. Simplemente por el hecho que fue la primera que se atrevió a definir el concepto de RSS, así como a establecer los principios generales de actuación.

La misión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas de todo el mundo, y entre ellas se incluyen las políticas de desarrollo. La OCDE ofrece un foro donde los gobiernos pueden trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. Dentro de la organización existen una serie de comités especializados para alcanzar los fines que se propone. Uno de ellos es el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) cuyos miembros han acordado asegurar el volumen total de los recursos puestos a disposición de los países en desarrollo y mejorar su eficacia. En el Comité existe una red de trabajo antiguamente denominada Conflictos, Paz y Cooperación para el Desarrollo, que actualmente se identifica como Red Internacional del CAD para los Conflictos y las Situaciones de Fragilidad (INCAF). Es un foro que reúne a expertos en prevención de conflictos y construcción de la paz de los gobiernos donantes de la OCDE, de la Comisión Europea, de las Naciones Unidas, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. La Red centra actualmente su labor en el apoyo

a programas de ayuda de los donantes, entre otros, a la reforma del sistema de seguridad.

La gran aportación de este Comité fue la elaboración en el año 2004, y por primera vez por parte de una organización internacional, de la definición del concepto y el alcance de la reforma del sector de la seguridad. El documento se denomina: «Directrices del CAD sobre la reforma del sistema de seguridad y gobernanza» que fue aprobado por los Ministros de los Estados con responsabilidad en cooperación al desarrollo representados en el citado Comité, incluida la Comisión Europea.

El documento cubre tres áreas interrelacionadas dentro de la RSS a las que se tienen que enfrentar los Estados:

- El desarrollo de una clara estructura institucional para la provisión de seguridad que integre seguridad y desarrollo e incluya todos los actores relevantes.
- El reforzamiento y control de las instituciones de seguridad.
- La capacidad de construir una fuerzas de seguridad profesionales que sean transparente a las autoridades civiles.

Tanto la definición como los principios establecidos en ese documento han sido la fuente de inspiración para otras organizaciones a la hora de elaborar sus propios conceptos de RSS. Por tanto, aunque no existen unos conceptos internacionalmente aprobados, los fijados por el CAD son de hecho los que se utilizan en cualquier ámbito internacional con ligeros matices.

El gran inconveniente es que, aunque en principio pueden aplicarse a cualquier escenario donde se requiera un programa de RSS, centran su aplicación casi exclusivamente en situaciones postconflicto en países en desarrollo. En ese escenario es donde hay una mayor demanda para llevar a cabo actividades relacionadas con la reforma del sector de la seguridad, pero también es el más difícil y desafiante. Se trata de países que recientemente han tenido conflictos violentos, internos o externos, y que se encuentran en la fase de reconstrucción de todas las estructuras del sector público que han sido destruidas o se han convertido en disfuncionales.

En estas situaciones de posconflicto, el ambiente es realmente difícil para llevar a cabo un programa de RSS, ya que habitualmente las instituciones estatales son débiles, existe una situación política frágil, las fuerzas de seguridad tienen un gran poder e influencia, conviven fuerzas gubernamentales con otras fuerzas extraoficiales (la guerrilla) y todo ello en unas condiciones económicas precarias. Además, hay que tener en cuenta que pueden existir fuerzas de mantenimiento de la paz desplegadas en el terreno con mandatos que pueden afectar a la RSS, por ejemplo, las actividades en apoyo al desarme, desmovilización y reintegración (DDR)

de antiguos combatientes. Finalmente, multitud de actores exteriores se encuentran en la zona frecuentemente y hasta no hace mucho tiempo, la expresión «reforma del sector de la seguridad trabajando por la causa de la paz» pero, muy a menudo, sin una adecuada coordinación.

Una vez más, África estaba en el pensamiento de los redactores de ese documento, debido a que la mayoría de los países del África subsahariana no cumplía los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas y a que algunos de ellos acababan de llegar a acuerdos de paz, encontrándose en la fase de construcción de la misma.

La RSS es un importante instrumento para contribuir a prevenir conflictos. Siempre es deseable que un proceso de RSS se lleve a cabo antes de que estalle la violencia. Cuando las instituciones de seguridad de un país se convierten en un elemento de inestabilidad, es preciso que las autoridades locales pongan en marcha esa reforma, bien con medios propios o bien con apoyo de terceros antes que se produzcan estallidos de violencia.

Otro escenario de la RSS es el apoyo al desarrollo. Se trata de países en reconstrucción que reciben ayudas del exterior. Los donantes suelen imponer ciertas condiciones políticas para conceder ayudas financieras o de otro tipo. Si el sistema de seguridad está mal gestionado y gobernado, se considera que puede ser un obstáculo para alcanzar un desarrollo sostenible. De este modo, los donantes animan a las autoridades nacionales a poner en marcha la reforma del sector de la seguridad bajo liderazgo nacional y con el apoyo exterior.

Otra situación en la que los programas de RSS se pueden aplicar es durante la transición de un sistema autoritario a otro democrático. En este contexto se enmarca el cambio de régimen sufrido por los antiguos Estados comunistas de la Europa Central y del Este. Aquí la reforma del sector de la seguridad forma parte del proceso general de democratización del sector público y de la sociedad.

Como se mencionó en la primera parte de este trabajo, un aspecto que limita el alcance de lo establecido en el documento de la OCDE sobre reforma del sistema de seguridad y gobernanza, es el hecho de que haya sido pensado y elaborado por una agencia de desarrollo, ya que a pesar de establecer como principio la aproximación global, o si se quiere holística, se descuidan aspectos fundamentales de la seguridad, tales como las fuerzas armadas y la policía en relación con la «hard security».

Ello se debe en parte a que la ayuda oficial al desarrollo excluye el suministro de equipos y servicios militares así como el entrenamiento militar y policial de los fondos del desarrollo. Por el contrario, se incluyen otro tipo de entrenamientos y actividades como la formación de los detentores de la fuerza en derechos humanos, asuntos de género, etc.

Finalmente, este Comité, de acuerdo con la experiencia adquirida por los donantes así como de las aportaciones de los expertos, ha elaborado una panoplia de documentos con el desafío de hacer cada vez mas operativos sus conceptos iniciales sobre la RSS.

### La respuesta de la Unión Europea

Desde el principio de este siglo, la Unión Europea ha ido tejiendo lazos de cooperación con el continente africano hasta conseguir una verdadera asociación estratégica. Esa asociación pretende que la UE apoye a África en promover y reforzar la paz, la seguridad, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo, teniendo como punto de referencia los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Todos los documentos que certifican esa alianza, comenzando por «la Asociación Estratégica África-UE (2007) y «el Plan de Acción 2011-13 de la Estrategia Conjunta África-UE» y siguiendo por las numerosas propuestas elaboradas por la UE como «el Apoyo de la Política Europea de Seguridad y Defensa en África (2004), «la Posición Común del Consejo en lo relativo a la prevención, gestión y resolución de conflictos en África (2004)» y «el Concepto de la UE para reforzar las capacidades africanas para la prevención, gestión y resolución de conflictos (2006)», tienen en común que la UE ofrece sus capacidades en el campo de la reforma del sector de la seguridad a la Unión Africana, a sus organizaciones subregionales y a los países africanos como un medio de contribuir a la estabilidad y al desarrollo del continente. Analicemos cómo se ha ido vertebrando esa voluntad política en la práctica.

La Estrategia de Seguridad Europea (2003) proponía aumentar las misiones *Petersberg* al incluir entre otras, la reforma del sector de la seguridad. A partir de ahí la UE comenzó a definir el papel que podía jugar en ese campo, de acuerdo con sus capacidades, para contribuir a la acción exterior de la UE.

El lugar elegido para elaborar los conceptos de la UE sobre la RSS fue la entonces célula Cívico-Militar, pues en ese ente había representantes civiles y militares del Consejo así como de la Comisión. Sin embargo, no se pudo alcanzar la elaboración de unos conceptos compartidos para toda la UE. En su lugar se redactaron, por una parte, «el Concepto de la UE para el apoyo de la Política Europea de Seguridad y de Defensa a la Reforma del Sector de la Seguridad» y, por otro lado, la Comisión aprobó su propio concepto denominado: «el Concepto de la Comunidad Europea sobre la Reforma del Sector de la Seguridad» (2006).

Con el fin de salvar la situación y presentar, al menos cara al exterior, un concepto común que respetara aparentemente el principio que ambos conceptos establecían, el de aproximación holística o integral, se aprobó

una especie de «paraguas» común a ambos con el nombre de: «Marco Político para la Reforma del Sector de la Seguridad (2006)». En realidad no suponía un valor añadido ni tampoco agregaba claridad, pues no había una delimitación de tareas, como cabía esperar, entre el Consejo y la Comisión en aquellos sectores que podían ser comunes, como la justicia o la policía.

El hecho de que la Comisión y el Consejo tengan diferentes mecanismos de decisión y posean instrumentos financieros de naturaleza dispar hace muy difícil que la UE, a pesar de ser la organización que dispone potencialmente de mejores capacidades para apoyar la RSS, no sea capaz de organizarse para dar una respuesta holística a los programas de RSS. Aunque desde el Tratado de Lisboa formalmente han dejado de existir los pilares comunitarios, la realidad es bien distinta.

La Comisión Europea (CE) tiene una larga tradición en apoyar ciertos sectores de la seguridad en el proceso de reforma, centrándose más bien en partes individuales del mismo y olvidando un principio fundamental que recogen sus propios conceptos sobre la RSS, el de aproximación holística. Esa actividad en la que ha estado implicada la Comisión desde al menos el año 2001, cuando todavía no estaba definido el alcance del concepto de RSS, hoy no se adapta a los principios que inspiran doctrinalmente los procesos de RSS.

La Comisión cuenta con una amplia gama de instrumentos financieros bajo los cuales se pueden llevar a cabo numerosas actividades en apoyo a la RSS. Entre ellos se puede citar: el Fondo de Desarrollo Europeo (EDF), bajo el que se apoya el desarrollo en el África subsahariana; el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (CDI); el Instrumento de Asociación y Vecindad Europea (ENPI); el Instrumento de Pre-acceso (IPA); y el Instrumento para la Estabilidad (IfS), entre otros. Puesto que están bajo las reglas de la ayuda oficial al desarrollo, ninguno de estos instrumentos, con la excepción del IfS, cubre la totalidad de las actividades de la reforma del sector de la seguridad, especialmente en lo que se refiere a los aspectos del «*hard security*».

El apoyo financiero a las actividades de la reforma del sector de seguridad y la justicia por parte de la Comisión se ha incrementado desde el año 2001 al 2009. En el año 2001 la cifra era de 14 millones de euros y en el 2009, el montante ascendió a 174 millones de euros.

A pesar del alto costo y del esfuerzo de la UE, a través de la Comisión, en apoyo de las actividades relacionadas con la RSS, su visibilidad es muy baja, como consecuencia de dos factores principales. El primero proviene del hecho que las actividades de la RSS, que lleva a cabo la Comisión, tienen una perspectiva individual, sin tener una aproximación holística, fraccionando el conjunto de capacidades que tiene la UE, incluidas las que se circunscriben bajo el paraguas de la política común de Seguridad

y Defensa. Ese hecho resta eficacia y visibilidad a la acción exterior de la UE.

El segundo factor es fruto de que la Comisión no ejecuta por sí misma las actividades de RSS, más bien se encarga de buscar al proveedor con capacidad para ello. Así en la República Democrática del Congo una de las actividades que sufraga en el campo de la reforma del sector de la seguridad es la de proporcionar apoyo logístico y técnico al Comité de Seguimiento de la Reforma de la Policía por medio de una empresa denominada *Pricewaterhouse Coopers* (PwC). En otros casos, la CE transfiere fondos a terceras organizaciones para que éstas ejecuten las actividades de RSS.

Desde el lado de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD o *Common Security Defence Policy* –CSDP– en inglés), «el Concepto de la UE para el apoyo de la política común de Seguridad y Defensa» establece tres posibles escenarios de actuación: en una situación inmediata a un pos-conflicto, en una fase de transición y estabilización, y en un ambiente que es valorado como estable y donde no se espera el regreso a un conflicto.

Las áreas relevantes en las que CSDP apoyaría las actividades relacionadas con la RSS son principalmente:

- La reforma del sector de la defensa, las fuerzas armadas.
- La reforma del sector de la policía, incluyendo los cuerpos no estatutarios.
- El refuerzo de los elementos de Justicia/Imperio de la ley en el sector de la seguridad.
- El refuerzo del sector de la policía de aduanas y fronteras.
- El refuerzo de los aspectos financieros y presupuestarios del sector de la seguridad.

Estas actividades que normalmente se llevan a cabo bajo el principio de apropiación del país que recibe el apoyo y siempre bajo invitación del país receptor o por una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El apoyo en estas áreas es principalmente de asesoramiento y de supervisión. Debido a lo limitado del presupuesto, bajo el epígrafe de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC o *Common Foreign Security Policy* –CFSP– en inglés), las misiones de RSS no permiten asignación para otros proyectos de mayor calado. Esos otros proyectos son sufragados o bien por la Comisión o bien por los propios Estados miembros.

El concepto establece que debe haber una integración cívico-militar de las actividades de la RSS. La realidad no es así. La CSDP dispone de capacidades civiles y militares pero cada una tiene sus propias estructuras de planeamiento y conducción. Respecto a las capacidades civiles el responsable es la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC) y

por parte de las capacidades militares es el Estado Mayor Militar (EUMS) y los Cuarteles Generales Operativos de la UE.

Además, la financiación tiene diferentes mecanismos y orígenes según la misión sea civil o militar. Por tanto, si bien una misión de RSS para que sea integral, o si se quiere holística, requiere que el planeamiento sea común entre todos los actores y pilares que van a prestar ese apoyo, la UE dentro de la CSDP no es capaz todavía de cumplir con ese principio establecido en sus propios conceptos. De hecho, todas las misiones RSS realizadas hasta ahora han sido de carácter civil, aunque algunas de ellas eran de naturaleza militar y el personal que las componía era mayoritariamente militar. Sin embargo, debido a razones presupuestarias principalmente, se lanzaron como misiones civiles, dada esa autolimitación establecida por la UE de no sufragar misiones militares con el presupuesto común europeo.

La misión de reforma del sector de la defensa en la República Democrática del Congo, por citar un ejemplo, se puso en marcha en un principio para asesorar a las autoridades locales sobre el control de la cadena de pagos de los salarios de los miembros de las FAS de ese país. El primer equipo estaba compuesto exclusivamente por militares de la UE y el jefe del equipo era un General francés en la reserva. Sin embargo, fue considerada como una misión civil fuera de las estructuras militares de la CSDP porque de esa forma el coste de la misma sería cubierto exclusivamente con el presupuesto de la CFSP.

En relación con la Política Común de Seguridad y Defensa, la Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis (*Crisis Management and Planning Directorate* –CMPD-), elaboró un informe sobre las lecciones aprendidas basadas en las misiones «*European Police Mission en Bosnia-Herzegovina* (EUPM)», «*EUFOR Althea*», «*EUSSR Guinea-Bissau*», «*EUSEC RD Congo*» y «*EUPOL RD Congo*» en tres países: Bosnia-Herzegovina, Guinea-Bissau y la República Democrática del Congo. También establece recomendaciones para que esas lecciones se apliquen con vistas a futuras misiones.

En paralelo, un año antes, la Comisión encargó una evaluación independiente a una empresa externa (ADE-*Aide à la Décision Économique, Analysis for economic decision*) sobre el apoyo de la Comisión a la reforma del sistema de la seguridad y la justicia. Es importante subrayar que los dos informes, aunque de origen y naturaleza diferentes, llegan a conclusiones muy similares. Ambos destacan la importancia de que tanto la CSDP del Consejo como la Comisión trabajen juntos para compartir los mismos conceptos de RSS.

Dado que las misiones de RSS son relativamente nuevas así como los conceptos que las apoyan, continuamente se observan disonancias entre la teoría y la práctica. Por tanto, esas lecciones aprendidas sirven de ajuste entre la doctrina y la realidad. A continuación se describen las di-

sonancias más frecuentemente observadas sin pretender tener carácter exhaustivo:

- Las actividades de RSS, en situaciones de postconflicto y en procesos de transición, tienden a centrarse en componentes específicos del sector de la seguridad, olvidando el carácter multisectorial y holístico del proceso de RSS. La Comisión y el Consejo deben esforzarse por tener los mismos conceptos de RSS y disponer de una estrategia común sobre los países o regiones donde decidan llevar actividades de RSS con el objeto de que todos los mecanismos que se pongan en acción sean coherentes al fin que persiguen.
- El proceso de RSS es ante todo un asunto político y como tal debe ser tratado. Las misiones de la UE dan prioridad, por el contrario, a los aspectos técnicos.
- Se requiere un proceso de planeamiento común en la UE en los niveles políticos y estratégicos.
- Siguiendo el principio de apropiación, el diseño de un programa de RSS se tiene que llevar bajo el liderazgo local (país receptor) y por tanto, que en el planeamiento participen tanto los donantes como el resto de los actores implicados en ese proceso.
- Muchos de los programas de RSS fallan en establecer prioridades y reforzar las instituciones democráticas y las estructuras legales para proporcionar responsabilidad y control del sector de la seguridad.
- La RSS es un proceso político. Si no hay una implicación política a alto nivel de las principales partes locales, no se debe iniciar un programa de RSS.
- Falta coordinación entre la UE y los Estados miembros cuando actúan sobre el terreno. Cada donante tiene su propia agenda e intereses y, por tanto, no es fácil presentar un frente común ante el país receptor.
- Un proceso de RSS es siempre a largo plazo, especialmente, en situaciones de postconflicto. Sin embargo, habitualmente, los recursos se planean a corto plazo, originando que muchos de esos programas queden incompletos por falta de recursos cuando se mueven al largo plazo.
- Falta personal especializado en RSS en el marco de la UE. A pesar de que se ha elaborado una base de datos en el CMPD con personal experto en RSS, la práctica dice que una parte de los expertos de las misiones de RSS, no tienen el perfil adecuado.
- Debido a la naturaleza holística de cualquier proceso de RSS, se requiere una organización transversal. La UE dispone de importantes capacidades diplomáticas, civiles, militares y financieras, que pueden ser un valor añadido con respecto a otras organizaciones a la hora de

llevar a cabo con éxito actividades de RSS, pero debido a los diferentes mecanismos de toma de decisiones e instrumentos financieros, le resulta difícil crear una verdadera y ágil estructura transversal al fin que se pretende.

Las primeras misiones llevadas a cabo, sobre todo en África, han servido para detectar las debilidades y capacidades de la UE en apoyo de la RSS. Las lecciones aprendidas son una buena guía para ajustar la teoría a la práctica. Si la UE quiere tener una verdadera visibilidad estratégica en la RSS, especialmente en África, que realmente contribuya a la acción exterior de la UE, queda todavía mucho camino por recorrer.

### Respuesta de Naciones Unidas

Desde el año 2002, cuando el Consejo de Seguridad reconoció por primera vez la necesidad de realizar actividades de reforma del sector de la seguridad en Sierra Leona, esta tarea se ha ido incluyendo cada vez más en los mandatos de operaciones de mantenimiento de la paz. También es cierto que frecuentemente en documentos de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad se utilizaba, hasta no hace mucho tiempo, la expresión «reforma del sector de la seguridad», sin tener una visión compartida de su significado y alcance por parte de todos los actores implicados.

La demanda a Naciones Unidas en apoyo de la RSS se ha disparado en los últimos años. Actualmente hay 14 misiones y oficinas de Naciones Unidas que apoyan a países y regiones en los procesos de RSS, 12 de ellas tienen lugar en África, principalmente en el África subsahariana.

Naciones Unidas, por otro lado, ha reconocido que una vez que un acuerdo de paz es firmado por las partes en litigio y los cascos azules se repliegan, muchos países vuelven a la guerra. La RSS, por tanto, es un elemento clave para contribuir a crear un ambiente seguro y estable, y para hacer irreversible la Paz.

Naciones Unidas lleva mucho tiempo prestando apoyo a los diferentes pilares que constituyen la reforma del sector de la seguridad pero de una manera aislada, sin una aproximación integral y coordinada entre los diferentes actores implicados, tanto a nivel interno como externo. Entre las agencias de Naciones Unidas que tradicionalmente, de una manera u otra, llevan a cabo actividades de RSS se encuentran: el departamento de Asuntos Políticos, el departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), etc.

El informe del Secretario General de Naciones Unidas a la Asamblea General, denominado: «Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en el apoyo de la reforma del sector de la seguridad», reconoce que Naciones Unidas debe desempeñar un papel de liderazgo en la Comunidad Internacional con respecto a la RSS.

En primer lugar, el informe indica que esta Organización debe elaborar principios y normas internacionales para apoyar la reforma del sector de seguridad.

También Naciones Unidas debe desempeñar un papel relevante en la formulación de normas y directrices para la aplicación de planes y programas en el ámbito de la RSS. Finalmente, esa organización se puede erigir como foro para el diálogo internacional y prestar asistencia para desarrollar mejores prácticas y contribuir así, de manera activa, a acumular conocimientos colectivos sobre la reforma del sector de la seguridad.

Como respuesta al informe del Secretario General de Naciones Unidas, se creó la Unidad de RSS encuadrada en la oficina de Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad en el departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (DPKO). Esta Unidad tiene como misión:

- Apoyar a las operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales, algunas finalizadas, tales como la:
  - Oficina Integrada de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (BINUCA).
  - Oficina de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB).
  - Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO).
  - Oficina Integrada de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas en Guinea-Bissau (UNIOGBIS).
  - Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL).
  - Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS).
  - Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT).
  - Oficina de las Naciones Unidas en la Unión Africana (UNOAU).
  - Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI).
  - Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA).
  - Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia (UNPOS).
- Apoyar sobre el terreno a las autoridades locales.
- Servir como centro de excelencia para el desarrollo de las bases de una normativa internacional sobre RSS.

Siguiendo la metodología empleada por Naciones Unidas en la elaboración de los estándares integrados de DDR, el Secretario General estableció el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre la reforma del sector de la seguridad, copresidido por el DPKO y el PNUD, en el que están representados 11 organismos de las Naciones Unidas que trabajan en este ámbito. El objetivo del grupo es mejorar la capacidad de las Naciones Unidas para facilitar, actuando como una sola fuerza, un apoyo más eficiente y eficaz a los esfuerzos nacionales dirigidos a la reforma. Actuando en nombre del DPKO, la Unidad de RSS gestiona un programa de actividades plurianual.

Ese grupo está en proceso de finalizar el documento titulado «*Notas sobre las orientaciones técnicas integradas de la RSS de Naciones Unidas*» (*United Nations SSR Integrated Technical Guidance Notes*). Con este documento, Naciones Unidas aspira a que la sociedad internacional disponga de unos conceptos comunes en la RSS y también que todas las agencias y organismos de esta organización hablen el mismo idioma en esa área.

Un elemento clave de este programa son los enfoques regionales de la reforma del sector. A través de consultas en América Latina, Asia sudoriental y África, el Departamento ha tratado de aprender de las capacidades de las organizaciones regionales para emprender la reforma del sector, y para mejorarlas. Las consultas en África dieron lugar a la creación de una asociación estratégica a largo plazo sobre la reforma entre la Unión Africana y las Naciones Unidas.

Fruto de esa colaboración ha sido la elaboración del borrador de la estrategia política sobre la reforma del sector de la seguridad por la UA en respuesta a una petición de los Jefes de Estado de la Unión Africana. Ese documento señala que África es el teatro donde se lleva a cabo la mayor parte de los procesos de RSS. Se destaca, sin embargo, que el apoyo exterior no siempre es acorde con las realidades y las fuentes de inseguridad de los estados y las sociedades africanas. Gran parte de ese problema se genera por el hecho de no respetar el principio de apropiación africana, especialmente en periodos de posconflicto.

El apoyo exterior para alcanzar el éxito en los procesos de reforma del sector de la seguridad seguirá siendo necesario, pero en la medida que el problema africano sea tratado por los africanos, en este caso por las organizaciones africanas, la probabilidad de éxito será mayor y creará un menor resentimiento en las sociedades receptoras de un programa de RSS. Sin embargo, las capacidades de RSS por parte de la UA y las organizaciones subregionales africanas se encuentran dentro del proceso de la «Estructura de Paz y de Seguridad en África» que aunque ya ha iniciado su singladura está lejos de alcanzar su mayoría de edad.

## Conclusiones

La Comunidad Internacional no estaba dando una respuesta eficaz a dos situaciones que tienen lugar principalmente en los países en desarrollo. Por un lado, llevar políticas de desarrollo que permita a esos países y regiones alcanzar los objetivos de Desarrollo del Milenio y, por otro, en situaciones de posconflicto, una vez que se ha alcanzado un acuerdo de paz entre las partes beligerantes, lograr una construcción de la paz duradera, especialmente cuando las fuerzas internacionales se repliegan a sus respectivos países de origen. En ambos casos, el África subsahariana era la región donde confluían especialmente ambos problemas.

Para superar esa situación las organizaciones internacionales, los países donantes y más recientemente la Unión Africana y las organizaciones subregionales de ese continente, han revisado esas políticas. La primera fórmula consistió en considerar desarrollo y seguridad como dos caras de la misma moneda. A ello se añadió una tercera cara, la buena gobernanza. Por tanto, si se quiere desarrollo hay que crear seguridad, no solo estatal sino también humana y, además, las instituciones del Estado y los gobernantes de los países en vías de desarrollo deben seguir los criterios de la buena gobernanza.

Por otro lado, en los periodos de construcción de la paz después de un conflicto, si se quiere conseguir un país estable que pavimente el camino para el desarrollo social, político y económico con el fin de conseguir una paz duradera, se requiere que los ciudadanos se sientan seguros.

La reforma del sector de la seguridad es el medio que la sociedad internacional ha considerado que mejor puede contribuir a esos logros. Por eso, en los últimos años, las principales organizaciones internacionales, al principio las relacionadas con el desarrollo y, posteriormente, las de seguridad y defensa, han buscado desarrollar capacidades en la RSS.

Debido a que la RSS es de carácter multidimensional y, por tanto, requiere un enfoque integral y coordinado y, además, su puesta en marcha es todavía reciente, se producen importantes disonancias entre la teoría y la práctica. Esos ajustes requieren tiempo y voluntad. Cada organización internacional, regional o nacional lo afronta de acuerdo con su cultura, intereses y capacidades.

La OCDE, a través del Comité de Ayuda al Desarrollo, ha jugado un papel relevante por ser la primera organización que asoció desarrollo y seguridad, así como por ser también la primera en elaborar los conceptos y los principios de la reforma del sector de la seguridad.

La Unión Europea, debido a sus capacidades de todo tipo, puede jugar un papel clave en la reforma del sector de la seguridad. Además, esta organización es la que más apoyo presta en ayuda al desarrollo a los países

africanos. Sin embargo, a tenor de sus primeras actuaciones dentro del marco de la política común de Seguridad y Defensa así como del tradicional papel de la Comisión en apoyar actividades individuales relacionadas con la seguridad, requiere un importante ajuste para tener más relevancia estratégica y más eficacia. El primer paso debe ser compartir entre las instituciones europeas unos conceptos comunes de RSS y articular una organización transversal que permita afrontar las actividades relacionadas con la RSS de manera holística.

Naciones Unidas ha empezado tarde a ser consciente de que debe jugar un papel más relevante en la reforma del sector de la seguridad, tanto a nivel conceptual como estratégico, operacional y táctico. Ya ha dado los primeros pasos al crear la Unidad de RSS para apoyar y asesorar a las operaciones de mantenimiento de paz y misiones políticas especiales, así como a las autoridades locales que llevan a cabo un proceso de RSS. Una vez más, el principal beneficiado de toda esa actividad es África. De hecho, de las 14 misiones y oficinas de Naciones Unidas que apoyan a países y regiones, 12 de ellas se encuentran en África.

Naciones Unidas está a punto de publicar los primeros conceptos de RSS, a la espera de la lectura de los mismos, todo apunta a que finalmente esta organización ha decidido desempeñar el papel que le corresponde en este campo.

La estructura de paz y seguridad que se está intentando poner operativa por parte de la Unión Africana y las organizaciones subregionales del continente, intenta también contemplar el desarrollo de sus propias capacidades de reforma del sector de la seguridad. De hecho la Unión Africana ya ha elaborado el primer documento, todavía sin aprobar, denominado «Política Estratégica sobre la Reforma del Sector de la Seguridad».

El apoyo de la Comunidad Internacional a África respecto a la RSS en diferentes escenarios debe estar inspirado por el principio de «apropiación local» («*African ownership*»). En principio es fácil exhibirlo, pero en ocasiones, sobre todo en situaciones de posconflicto, es difícil de cumplirlo. El aumento de las capacidades de la Unión Africana en la reforma del sector de la seguridad, con un amplio apoyo de todos los donantes, puede ser muy útil porque además de facilitar el principio de apropiación, hará realidad otra aspiración de los líderes africanos: «*soluciones africanas a los problemas africanos*». Sin embargo, estamos todavía al principio de ese camino.

## Contribución de la justicia a la RSS en África

Adela Gómez Alonso

*«Peace is written in the ink of the rule of law  
and fundamental freedoms»*

*Discurso de la Directora General de UNESCO, Irina Bokva, en la  
apertura del Foro Árabe-Africano de Diálogo sobre Democracia  
y Derechos Humanos. Cairo, 7 de diciembre de 2009.*

## Capítulo segundo

### El tándem justicia-RSS en un marco de buen gobierno

Entre justicia y seguridad existe un vínculo, necesario e ineludible, que ha ido asentándose en las políticas de RSS desplegadas por distintos actores relevantes de la Comunidad Internacional a medida que iba consolidándose el nuevo concepto de seguridad. Un concepto ligado a las exigencias del buen gobierno y a las estrategias del desarrollo sostenible.

Efectivamente, la noción de «seguridad humana» acuñada por las Naciones Unidas («NNUU»), en el ecuador de los años noventa<sup>1</sup> inició la transición desde una «seguridad tradicional» de dimensión netamente militar, que giraba en torno a la defensa del Estado y el orden público, hacia un nuevo modelo basado en dos elementos centrales:

- a. En primer lugar, la protección del individuo como factor crítico para la seguridad nacional e internacional. Los Estados no solo han de velar por los intereses defensivos de los países, sino también por

<sup>1</sup> *Human Development Report 1994.*

*Security peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform. Report of the Secretary-General, 23 January 2008 (A/62/659 – S/2008/39). Report of the Panel on United Nations Peace Operations («Brahimi Report»), 21 August 2000 (A/55/305 – S/2000/809).*

las vidas y derechos de sus poblaciones, a fin de garantizar un orden duradero de paz y estabilidad.

- b. En segundo lugar, el carácter global y multisectorial de los procesos de RSS, que al enfoque tradicionalmente defensivo de las agendas de seguridad, incorporan cuestiones de orden político, económico y social, contribuyendo así a la seguridad de la población entendida como bienestar del individuo.

La doctrina elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico («OCDE») desde finales de la década de los noventa<sup>2</sup> desarrolla y ahonda en las señas de identidad de la RSS:

- a. La seguridad es un elemento clave del buen gobierno y, en consecuencia, un factor ciertamente significativo en términos de desarrollo sostenible. Por ello resulta crítico promover iniciativas basadas en el principio de apropiación y en estrategias a largo plazo.
- b. El apoyo a la RSS debe abordarse de forma integradora en términos de actores y ámbitos de actuación: el diseño y la implementación de las iniciativas de reforma de la seguridad han de implicar activamente a un amplio abanico de partes interesadas y sectores de actividad que vayan más allá de los tradicionales segmentos de defensa y de orden público.

Por su parte, la agenda de RSS que ha desarrollado la Unión Europea («UE») desde la pasada década se inspira en esos mismos conceptos y principios<sup>3</sup>, que hacen del buen gobierno un elemento clave para sentar los mimbres de la paz y la estabilidad. La seguridad individual adquiere peso específico, siendo concebida de forma global como bienestar de la población en un contexto de progreso duradero. Ya antes de diseñarse una específica hoja de ruta para la RSS, la UE, en el marco de la estrategia europea de seguridad había identificado el buen gobierno y, dentro de

<sup>2</sup> *OECD/DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century* (1997).

*OECD/DAC Guidelines on Helping Prevent Violent Conflict* (2001).

*Security Issues and Development Co-operation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence*. The DAC Journal, 2001.

*OECD/DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (2004).

*OECD/DAC document on Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice* (2005).

<sup>3</sup> *EU Concept for ESDP Support for Security Sector Reform* (2005).

*Concept for European Community Support for Security Sector Reform* (2006).

*EU Policy Framework on Security Sector Reform* (2006).

*EU Concept for Disarmament, Demobilization and Reintegration* (2006).

*Council Conclusions on Security and Development* (2007).

Communication of the European Commission *Towards an EU response to situations of fragility – engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace –*, 25 October 2007; *Council Conclusions on a EU response to situations of fragility*, 19 November 2007.

éste, la consolidación del Estado de Derecho, como elementos esenciales para vertebrar un orden internacional seguro y próspero<sup>4</sup>.

Esta nueva forma de abordar el apoyo a la gestión de la seguridad en países receptores de ayuda exterior tiene importantes implicaciones a la hora de identificar el papel del sector justicia en el contexto de la RSS. El vínculo entre ambos viene dado por la incorporación al ámbito de la seguridad de las exigencias de buen gobierno. Con independencia de que puedan introducirse ciertos matices al delimitar el alcance del concepto de «buen gobierno», no cabe duda de que el Estado de Derecho es uno de sus componentes esenciales. Aquí está por tanto el punto de encaje del sector justicia en los procesos de reforma de la seguridad.

NNUU<sup>5</sup> ha propuesto una noción de Estado de Derecho, comúnmente aceptada, en la esfera internacional. Se trata de un concepto amplio que, tomando como marco de encuadre el buen gobierno, gira en torno a la observancia de la ley. Una ley aplicada de la misma manera para todos los justiciables, administrada de modo independiente y basada en las normas y convenciones internacionales sobre derechos humanos y libertades fundamentales. Huelga decir que la garantía del Estado de Derecho tiene evidentes connotaciones para el ámbito de la justicia: ella es la responsable de asegurar la vigencia del principio de legalidad.

La existencia de una justicia legítima y efectiva es a todas luces necesaria para alcanzar una paz duradera. Del mismo modo que la seguridad es condición *sine qua non* para el desarrollo, también lo es la justicia. La doctrina y experiencia desarrolladas por organizaciones internacionales, regionales y subregionales así lo ilustran. En realidad, en lo relativo al tándem justicia-seguridad, un posible debate sobre el huevo y la gallina no tendría demasiado recorrido. Entre los dos existe una relación de dependencia mutua: no hay verdadera seguridad (paz y estabilidad sostenibles), sin un sistema de justicia que garantice ciertos principios y derechos nucleares de forma efectiva y accesible; de la misma manera que será verdaderamente muy complicado, por no decir altamente improbable, disponer de un sector justicia razonablemente vertebrado y operativo en escenarios de violencia estructural. Conflicto y violación,

<sup>4</sup> *A secure Europe in a better World - European Security Strategy*. Council of the European Union, 12 December 2003.

A propósito de la relación de interdependencia entre seguridad y buen gobierno, véase el Informe del Banco Mundial *World Development Report 2011: Conflict, security and development*, 11 April 2011.

<sup>5</sup> *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*. Report of the Secretary-General, 23 August 2004 (S/2004/616).

Ya citado: *Security peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*.

*The rule of law at the national and international levels*. Report of the Secretary-General, 12 March 2008 (A/63/64).

o ausencia de legalidad, se retroalimentan. A nadie se le oculta que un sistema de justicia que funcione no es garantía de éxito, en términos de seguridad, pero aquellas políticas de RSS que promuevan al apoyo a la justicia como base y punto de entrada para abordar reformas de calado en materia de seguridad, tendrán más probabilidades de alcanzar los objetivos fijados. Tanto *ex ante*, a la hora de prevenir el conflicto, como *ex post*, en los procesos de reconstrucción de la paz.

Esto nos lleva a preguntarnos: cuando hablamos de justicia y RSS, ¿a qué justicia nos estamos refiriendo?. En el marco de su agenda de apoyo al Estado de Derecho, NNUU ha diseñado un concepto de justicia que, desde una perspectiva de equidad, comprende la protección de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales del individuo<sup>6</sup>. Abarca tanto la prevención como la sanción de infracciones, el derecho positivo y el consuetudinario, los órdenes civil, penal y administrativo, así como una amplia panoplia de actores estatales y no estatales.

En clave de seguridad, conviene centrarse en aquellos ámbitos del sector justicia que estén más estrechamente vinculados con el objetivo último de la RSS: reforzar las capacidades de los países receptores para gestionar las necesidades de paz y estabilidad no sólo de sus Estados, sino también de sus sociedades, de acuerdo con criterios democráticos y de buen gobierno. Desde esta óptica de seguridad humana ligada al Estado de Derecho y a un desarrollo duradero, hay ciertas áreas de actuación en el ámbito de la justicia que resultan particularmente relevantes:

- a. Un marco jurídico-institucional garantista y pragmático que responda a las necesidades de la población y contribuya a rehabilitar el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, particularmente en el ámbito penal.
- b. El acceso y la eficacia de la justicia, estrechamente vinculados a la independencia judicial y la ausencia de corrupción.
- c. Asimismo, en el caso de África, resulta esencial dar respuesta a situaciones de impunidad y fragilidad en estados fallidos a través de instrumentos como la «justicia de transición» y la «justicia reparadora».

Precisamente en los países castigados por la descomposición de las estructuras estatales y los ciclos de violencia política y criminal, el sector justicia es un elemento crítico de la ecuación seguridad. Así lo pone de manifiesto la experiencia de los organismos internacionales de desarrollo, que inciden en la importancia del binomio justicia-seguridad para abordar de forma seria y realista el tremendo desafío del progreso económico sostenible en las regiones vulnerables. Existe una relación directamente proporcional entre la incapacidad de un Estado débil para

<sup>6</sup> *Guidance Note of the Secretary General: UN Approach to Rule of Law Assistance* (2008).

asegurar a sus ciudadanos el respeto de la legalidad y los niveles de conflicto que experimenta. El riesgo de sufrir violencia criminal extrema es significativamente más elevado que en países donde se garantiza a la población un Estado de Derecho. Concretamente, los porcentajes se elevan al 30% - 40% cuando hablamos de riesgo de guerra civil<sup>7</sup>. No son cifras baladíes. En aquellos países en los que se han logrado avances desde situaciones de fragilidad a entornos de estabilidad, la reforma de la justicia ha sido uno de los componentes del proceso de transición.

Los países africanos ilustran de forma paradigmática la interdependencia de los sectores de justicia y seguridad. Esa necesidad de una justicia legítima y efectiva a la que nos hemos referido anteriormente como condición para una paz duradera, resulta especialmente acuciante en el escenario africano. Ninguna otra región muestra de forma tan gráfica hasta qué punto el conflicto estructural impide u obstaculiza el establecimiento/consolidación del Estado de Derecho, al tiempo que la debilidad de las instituciones (entre otras) de justicia promueve el caldo de cultivo de la violencia e inestabilidad estructurales. Y ello porque en África el conflicto y la violación o la ausencia de legalidad adquieren dimensiones endémicas.

La vulnerabilidad propia de los Estados fallidos, que lamentablemente constituye una de las señas de identidad de África, hace particularmente necesarios no solo la adhesión a los estándares internacionales de justicia por parte de las fuerzas africanas de seguridad sino, yendo más allá, el apoyo global al fortalecimiento del sistema de justicia. Un sistema que aúne, de forma pragmática y lúcida, tanto los principios esenciales acuñados por la Comunidad Internacional como la denominada «justicia informal». Es decir, fórmulas alternativas para la resolución de conflictos.

Los países africanos muestran una especial querencia por este tipo de instrumentos: el 80% de las controversias en materia de familia o derecho de la propiedad se dirimen a través de fórmulas diseñadas y aplicadas por autoridades religiosas o notables de la comunidad en el marco de sistemas consuetudinarios. Esta «justicia tradicional» constituye no una realidad, sino «la» realidad para una gran mayoría de la población. Se aplica básicamente en ámbitos distintos al del derecho penal y por lo tanto no presenta una especial idoneidad en términos de RSS, pero disfruta de un arraigo social que revela un dato crítico: la reconstrucción o consolidación de la seguridad a través de la justicia pasa necesariamente por promover la legitimidad y los principios de implicación y participación del beneficiario. En este contexto, potenciar mecanismos como la «justicia de transición» o la «justicia reparadora» es esencial para avanzar en la estabilización de sociedades profundamente divididas, de países donde los escenarios post-conflicto forman parte habitual del paisaje.

<sup>7</sup> Véase el ya citado *World Development Report 2011: Conflict, security and development*.

Dicho lo cual, ¿hasta qué punto ha calado en África el concepto de RSS ligado al buen gobierno e integradora de políticas de apoyo a la consolidación del Estado de Derecho y al sector justicia?

La transición ha llevado su tiempo y sigue presentando no pocos desafíos. Efectivamente, los gobiernos africanos se vieron en su momento obligados a llevar a cabo procesos de RSS como consecuencia de una serie de cambios políticos, económicos, de geoestrategia y en las condiciones de seguridad de sus Estados y poblaciones. También la aparición de estructuras regionales y subregionales de seguridad ha contribuido a ejercer una influencia creciente y no exenta de controversia en la reestructuración de los sistemas de sus respectivos Estados miembros<sup>8</sup>. En el caso de África occidental y central (especialmente volátil ésta segunda), la propia violencia y sus mecanismos de desenlace han sido los principales *drivers* de las reformas o conatos de cambio. Así,

- a. la migración desde gobiernos autoritarios (militares o con fuerte respaldo militar) hacia sistemas que en ocasiones han alcanzado cotas democráticas razonables y en otras han dado paso a disfrazadas autocracias civiles y militares. Sin olvidar los antiguos mandatarios militares que se han reincorporado a las nuevas estructuras de gobierno en el marco de un proceso electoral.
- b. las guerras civiles y demás modalidades de conflicto que han arrasado muchos de estos países, implicando a fuerzas armadas, milicias, terroristas y actores del crimen organizado. A menudo los ciclos de violencia han adquirido dimensiones transnacionales, con el consiguiente serio deterioro de las condiciones de seguridad de países vecinos.
- c. los tratados de paz en escenarios de post-conflicto.

En África la RSS se ha ido desarrollando de forma desigual: en algunos países se ha avanzado hacia una seguridad relativamente democrática y civil, mientras que otros han quedado anclados en esquemas de, básicamente, seguridad estatal militarizada. Entre ambas categorías encuentran hueco Estados cuya seguridad opera en un marco constitucional, pero con estructuras carentes de las necesarias capacidades. Salvo excepciones, la tónica general apunta a Estados que, frecuentemente, no disponen de marcos estratégicos que configuren, de forma clara y estructurada, políticas nacionales de RSS.

La estrategia común de Seguridad y Defensa de la Unión Africana («AU»)<sup>9</sup> aboga por un concepto multidimensional de seguridad ligado al buen go-

<sup>8</sup> Así, la Unión Africana (AU) y, en lo que a África central y occidental se refiere, la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC) y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO).

<sup>9</sup> Véase el documento *Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy* (2006).

bierno y al desarrollo. Se trata de una noción amplia que aúna, por una parte, la tradicional defensa militar de la soberanía e integridad territorial de los Estados y, por otra, la protección de los valores políticos, culturales, sociales y económicos de individuos, familias y comunidades. En este contexto, se identifica la ausencia del Estado de Derecho como uno de los factores de conflicto interno que amenazan la seguridad de África, y se hace referencia expresa al respeto de la legalidad y al buen gobierno como principios inspiradores. No olvidemos, sin embargo, que se trata de un marco estratégico colectivo, no individual, de cada uno de los países miembros de la AU.

Resulta curioso que, en líneas generales, los países africanos sigan percibiendo el concepto de seguridad humana como una noción proveniente del exterior, cuando existen antecedentes autóctonos en la herencia cultural africana y en el discurso de algunos prominentes políticos del África post-colonial. Antecedentes éstos que concebían la seguridad como bienestar físico y espiritual de los miembros de la comunidad; como satisfacción de las necesidades básicas de la persona y, protección, entre otras cosas, frente al crimen y la violación de las normas de comportamiento que regían el grupo.

En definitiva, las reformas se han hecho de muy distintas formas. Aunque los gobernantes y órganos decisores africanos han ido integrando en su discurso de seguridad los elementos que conforman el moderno concepto de RSS que venimos invocando, a menudo los procesos de cambio han tendido a ser cortoplacistas, fragmentados y, un tanto ajenos, entre otras cosas, a los conceptos de buen gobierno y de consolidación del Estado de Derecho. Persiste por tanto la brecha entre la seguridad humana que figura en las agendas de los actores de la Comunidad Internacional y la seguridad estatal y militar que siguen manteniendo los responsables de la defensa y el orden público en los países africanos. Algo frecuente, por otra parte, en sociedades con un historial de gobierno (o fuerte control) militar.

Hablando de la imbricación del buen gobierno en la RSS de los Estados africanos, resulta oportuno llamar la atención sobre las implicaciones que la «guerra contra el terror» surgida a raíz de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos puede tener en el ámbito de la reforma de la seguridad. Como han puesto de manifiesto actores relevantes de la Comunidad Internacional, el punto de inflexión que supusieron los atentados ha propiciado que en algunos países de África se haya vuelto a poner el foco en la «*hard security*» que tradicionalmente han practicado las estructuras de seguridad africana. Así pues, una razón más para seguir insistiendo en la necesidad de integrar en los procesos de RSS los principios de buen gobierno, y más concretamente, la consolidación del Estado de Derecho y el reforzamiento de una justicia eficaz y accesible.

### Señas de identidad de la justicia en África

Las acciones estructuradas de apoyo al sector de la justicia no llegaron a África hasta los años 90. Regiones como Asia o Latinoamérica habían comenzado en los 80 a beneficiarse de iniciativas, de ayuda exterior, que tenían por objeto promover sistemas accesibles y eficaces de justicia, así como marcos normativos coherentes con los estándares internacionales de derechos humanos y libertades fundamentales. África ha tenido que esperar más.

No debiera sorprendernos (y seguro que no lo hace). Esta zona del mundo tiene un extenso historial de llegadas tardías. Ocupando como ocupa un lugar prominente entre los más desfavorecidos, suele quedar rezagada a la hora, no ya de acceder al progreso, sino, de alejarse de esa miseria envolvente que impregna todos los ámbitos de la vida en África. En el asunto que nos ocupa, las causas hay que buscarlas en ambos lados de la mesa: actores externos y receptores. En lo que se refiere a estos últimos, la referencia viene dada por el proceso de revisión que debieron emprender los países africanos después de la llegada, en sucesivas etapas, de la independencia. A medida que la colonización tocaba a su fin, se desarrollaron en África una serie de procesos de reforma que, con arreglo a determinado orden de prioridades, comienzan con la articulación de un marco constitucional y de gobierno, prosiguen con la construcción de estructuras económicas y continúan con la puesta en marcha de un sistema de prestaciones sociales: servicios de salud y educación en primer lugar, justicia en un momento posterior.

Por otra parte, la administración de justicia constituye una de las parcelas de poder más íntimamente ligadas a la identidad soberana de todo Estado. A ello se unen, en el caso de África, los celos que el pasado colonial y la «deuda histórica» despertaban en unos y otros. Ambas partes utilizaron la necesidad de proteger ese ámbito de soberanía y el consiguiente deber de no injerencia para obviar un terreno que no es fácilmente abordable en países abrumados por el subdesarrollo, la fragilidad institucional, el conflicto y los flujos de desplazamientos. Por último, y muy importante: todo sistema de justicia refleja y se inspira (o así debería ser) en los valores y principios que vertebran la sociedad. En África, la justicia es un mosaico en el que conviven distintos sistemas jurídicos y donde las connotaciones de identidad social son particularmente acusadas, debido al peso específico de una justicia tradicional que reposa sobre la costumbre y la figura del notable de la comunidad. Este factor no sólo genera reticencias a la incorporación de instrumentos «importados», sino incluso a la armonización jurídico-normativa. Así pues, resulta crítico ser consciente y conocedor de esta particular fisonomía, porque condiciona de forma importante el modo de abordar la contribución que la justicia pueda hacer a la RSS en África.

### *La naturaleza híbrida de los sistemas jurídicos y la ineludible realidad de la justicia consuetudinaria*

Como acabamos de mencionar, la heterogeneidad de los sistemas jurídicos que coexisten en un mismo país constituye uno de los rasgos definidores del sector justicia en África. Es el resultado de incorporar a las tradiciones imperantes en cada comunidad, el acervo jurídico de las respectivas historias coloniales, sin olvidar la impronta religiosa. En este contexto, podemos identificar cuatro sistemas de referencia que en cada país serán combinados entre sí con arreglo a diferentes fórmulas: el derecho anglosajón o *common law*, el derecho continental romano-germánico, el derecho consuetudinario y el derecho religioso. Por lo que respecta a este último, en ningún país de África se aplica exclusivamente el derecho religioso, sino que se incorporan, en mayor o menor medida, elementos normativos y jurisdiccionales de derecho musulmán, especialmente en materia de derecho de familia y estatuto personal.

En África Central predomina el sistema continental sobre el anglosajón, y en prácticamente toda la zona (con las excepciones de Angola y República Centrafricana), está presente el derecho consuetudinario. En África Occidental, prima igualmente el derecho romano-germánico sobre el *common law*, aunque en menor proporción de lo que lo hace en la zona central; la justicia tradicional se extiende por la totalidad de los países (salvo en Cabo Verde), conviviendo con el derecho musulmán en Nigeria y Gambia.

El atlas de distribución geográfica de sistemas jurídicos en África pone de manifiesto hasta qué punto la justicia tradicional juega un papel importante en estos países<sup>10</sup>. Con independencia de cuál sea el modelo heredado de la etapa colonial el derecho consuetudinario está presente, como regla general que conoce muy contadas excepciones, en toda la región. Ya hemos indicado que un porcentaje muy significativo de divergencias entre particulares (fundamentalmente las relativas a derecho de familia y de la propiedad) se dirimen recurriendo a la justicia tradicional. Es decir, a aquellos mecanismos de resolución de conflictos que operan al margen de los cuerpos normativos y estructuras jurisdiccionales del Estado. Se trata de una forma de impartir justicia que reposa sobre los usos y costumbres locales, sobre procedimientos orales basados en el testimonio, sobre el criterio y capacidad de juicio de una figura prominente de la comunidad o de su autoridad religiosa.

Precisamente en atención a estos rasgos, las sociedades (básicamente comunidades rurales) la perciben como una justicia legitimada, cercana y fiable. Factores estos que son esenciales porque la hacen eficaz. Quienes recurren a ella aprecian poder hacer uso de su idioma o dialecto, la

<sup>10</sup> [www.juriglobe.ca](http://www.juriglobe.ca)

facilidad y ahorro que supone no necesitar representante legal, la naturaleza a menudo voluntaria de un proceso que, además, no se dilata en el tiempo, la implicación de su comunidad, la aplicación de normas de comportamiento con las que identifica (aunque no las haya respetado) porque se basan en la tradición local y le son conocidas, así como los mecanismos de compensación y desagravio de los que se hace uso. Como veremos, la justicia formal está configurada y funciona de tal manera en estos países que el arraigo del que disfruta el sistema consuetudinario resulta perfectamente comprensible.

Antes hemos citado el flujo de desplazamientos como uno de los problemas sistémicos de África que hacen del sector justicia un ámbito particularmente difícil de abordar. Traerlo ahora a colación tiene bastante sentido. Efectivamente, el éxodo interno y los movimientos transfronterizos eliminan de forma abrupta los referentes normativos y los mecanismos de control de comportamientos. La ruptura de los vínculos con la comunidad tiene consecuencias en términos de legalidad y seguridad que no son baladíes. Sectores de la población que en ocasiones llegan a alcanzar dimensiones importantes se ven privados de los cauces a los que siempre han recurrido a la hora de resolver situaciones de conflicto. Se trata de colectivos particularmente vulnerables, porque al detonante de su marcha (hambruna, conflicto, enfermedad, etc.) se une la desprotección que generan los entornos desconocidos y a menudo hostiles. Estas situaciones de penuria y ausencia de referentes son un perfecto caldo de cultivo para el estallido de brotes de violencia.

En ocasiones la justicia convencional reconoce e integra la aplicación del derecho consuetudinario. Así por ejemplo en Níger, donde los tribunales tradicionales que conocen de asuntos relativos al derecho de propiedad están compuestos de un juez profesional y dos asesores que conocen la costumbre local aplicable. En Benín, las jurisdicciones convencionales de primera instancia hacen uso de asesores que conocen el derecho consuetudinario de familia y sus resoluciones son susceptibles de recurso ante los tribunales ordinarios. En todo caso, como se ha apuntado, este reconocimiento e integración no constituyen la pauta habitual en los sistemas de justicia africanos. Las «pasarelas» judiciales que permitirían la incorporación de la normativa, procedimientos y decisiones consuetudinarios son, en términos generales, mal conocidas y su utilización es ciertamente limitada.

***Un marco normativo a menudo inadecuado: respuesta a las necesidades de la población y garantía de estándares internacionales***

En países que han tenido un pasado colonial es esencial llevar a cabo un profundo proceso de revisión del marco legislativo para que responda

de la forma más veraz posible a las necesidades reales de la población. En algunos Estados africanos esa reforma no ha sido todo lo sólida que hubiera debido y nos encontramos a menudo ante cuerpos normativos faltos de vertebración e inadaptados, particularmente en materia de derecho de familia y de la propiedad. Se trata de ámbitos, como hemos visto, en los que está especialmente presente el derecho consuetudinario. La ausencia de previsiones normativas que promuevan una verdadera interacción entre justicia formal e informal, con el peso específico del que disfruta ésta última, resta legitimidad y capacidad de respuesta a las estructuras del Estado. Merma su eficacia de cara a amplios sectores de la sociedad que, a la hora de solventar diferencias, optan por mantenerse al margen de los cauces convencionales.

Es cierto, por otra parte, que el encaje en el sistema estatal presenta dificultades: los rasgos de la justicia consuetudinaria a los que nos hemos referido anteriormente no facilitan el acceso a las reglas de procedimiento y a los principios normativos que la integran. No suele existir una regulación codificada, lo cual tiene además implicaciones en términos de previsibilidad y certeza jurídica. Por otra parte, los criterios que se aplican y los mecanismos de control de comportamientos no coinciden necesariamente con los estándares internacionales de derechos humanos y libertades fundamentales. Tampoco se ajusta al principio de separación de poderes el sistema de atribución de competencias jurisdiccionales que se practica: recaen sobre un miembro relevante de la comunidad que suele además desempeñar funciones administrativas/ejecutivas en el seno del mismo grupo.

En lo que a derechos humanos y libertades fundamentales se refiere, los Estados africanos han firmado y ratificado un buen número de tratados, convenciones, acuerdos y demás instrumentos gestados en el seno de la Comunidad Internacional y en el marco de organizaciones africanas regionales y subregionales<sup>11</sup>. Sin embargo, no siempre han sido incorporados al derecho interno de los respectivos países. Así por ejemplo, la mayor parte de países africanos han ratificado la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW)*<sup>12</sup>, pero apenas se le ha dado el correspondiente desarrollo en los respectivos marcos jurídicos domésticos. En un número significativo de estos países, se procede a la ratificación sin que la legislación nacional haya sido convenientemente modificada a fin de integrar los nuevos compromisos adquiridos. La falta de una adecuada transposición limita normalmente la plena aplicabilidad de la normativa internacional.

<sup>11</sup> Así, las ya citadas Unión Africana (AU), Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC) y Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO).

<sup>12</sup> Adoptada en 1979 por la Asamblea de Naciones Unidas, es considerada como una declaración internacional de los derechos de la mujer.

La mayor parte de los países africanos que aplican el sistema romano-germánico son de tradición «monista»<sup>13</sup>; por tanto, los tratados internacionales que han sido ratificados producen efecto directo y pueden ser invocados antes los jueces nacionales desde la fecha de su entrada en vigor. Pero incluso en este contexto deberían efectuarse las modificaciones legislativas necesarias para garantizar de forma más eficaz el respeto de las obligaciones asumidas por el Estado. Es más, en el ámbito del derecho penal, la transposición no solo condiciona la plena eficacia de las disposiciones internacionales (concretamente en lo que se refiere a definición de tipos criminales y fijación de sanciones), sino que va más allá, determinando su aplicabilidad misma con independencia de que estemos ante un sistema monista o dualista.

Las disposiciones que emanan de las organizaciones regionales y subregionales arriba mencionadas pueden ser un instrumento interesante a la hora de reforzar el marco normativo de los países africanos en materia de derechos humanos y libertades fundamentales. Suelen inspirarse en las cartas y declaraciones de organismos internacionales con lo cual, en lo que a estándares se refiere, se promueve el respeto de unos principios que gozan del apoyo y consenso de la Comunidad Internacional y, al tiempo, facilitan la integración y el arraigo de esas garantías al tener su origen en la propia comunidad de Estados africanos. Estas consideraciones son de particular importancia a la hora de promover, de forma eficaz, el respeto de los derechos fundamentales del individuo en una región donde los ataques a los bienes jurídicos más elementales son sistemáticos.

### *Administración y gobierno de la justicia: carencias en situaciones de fragilidad*

No es posible aproximarse de forma pragmática y lúcida al sector de la justicia en África sin asumir que forma parte de Estados en «situación de fragilidad». De estructuras débiles o fallidas incapaces de hacer frente, en mayor o menor medida, a sus responsabilidades básicas frente al ciudadano: desde la prestación de servicios sociales esenciales hasta la garantía de los derechos y libertades individuales, pasando por la seguridad y el estado de derecho. En definitiva, una ruptura del «contrato

<sup>13</sup> Monismo y dualismo son formas distintas de articular la relación entre el Derecho Internacional y el derecho interno de los Estados. Los sistemas monistas toman como premisa la unidad esencial de ambos ordenamientos, de tal manera que la aplicabilidad de las normas internacionales en un país no requiere ningún acto especial de incorporación en su derecho doméstico. El dualismo, por el contrario, concibe el Derecho Internacional y derecho interno como órdenes intrínsecamente distintos; las convenciones internacionales carecen por tanto de efecto directo y su aplicabilidad requiere la adopción de una disposición nacional de transposición.

social» que tiene sus causas últimas en la pobreza, la desigualdad social y la violencia cuando éstas alcanzan dimensiones sistémicas<sup>14</sup>.

El continente africano constituye el paradigma de una vulnerabilidad que se extiende a todos los ámbitos vinculados al ejercicio de poder y a las estructuras del Estado, y que afecta de forma determinante, cómo no, al acceso, la eficacia y la forma de impartir justicia<sup>15</sup>. Actuar en este sector es prioritario a la hora de abordar los problemas de seguridad que atrapan a los Estados frágiles en ciclos recurrentes de violencia<sup>16</sup>.

Desde una perspectiva de estructura organizativa, el sector justicia suele estar adscrito a más de un ministerio, entre ellos Justicia –en lo relativo a administración judicial y penitenciaria–, Interior –para las cuestiones relativas a policía judicial– y Finanzas –en materia de presupuesto–. El ejecutivo no detenta responsabilidades puramente administrativas, sino que participa en la formulación de la política sectorial de justicia a través de la preparación de propuestas legislativas, la negociación de instrumentos de Derecho Internacional y la toma de decisiones en materia de gestión de recursos. Al margen de las diferencias que las estructuras administrativas puedan presentar en países africanos de tradición anglosajona y aquellos que se adhieren al sistema civilista, la debilidad institucional es un denominador común en todos ellos. Debilidad que se traduce en una serie de carencias, básicamente: la insuficiencia de recursos materiales (a veces incluso los más básicos), la deficiente capacitación del personal, la duplicidad orgánica y una errónea definición y atribución de competencias. La conocida como «regla de las tres Cs» (coherencia, coordinación, complementariedad), se incumple de forma reiterada en los procesos de gestión y decisión. Y es que los déficits señalados derivan, como tónica general, en el funcionamiento lento, opaco, ineficaz e ineficiente de la maquinaria gubernamental vinculada a la justicia.

La misma debilidad estructural y los mismos déficits de funcionamiento se extienden a jueces, magistrados y tribunales. A ello se le suma un fenómeno que no puede obviarse cuando se habla de los sistemas jurisdiccionales de la región, porque se ha convertido en seña de identidad de la justicia en los países africanos: la corrupción. Las deficiencias a la hora de regular los nombramientos, mandatos, supervisión y destitución de jueces y magistrados, así como su estatuto de conflictos de interés, están

<sup>14</sup> Véase la ya citada *Communication of the European Commission: Towards an EU response to situations of fragility*. Igualmente, el documento del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE *Principles for good international engagement in fragile states & situations*, de abril de 2007.

<sup>15</sup> De acuerdo con los datos contenidos en la lista global de países en situación de fragilidad para el ejercicio fiscal 2013, del Banco Mundial, el 51% de esos Estados son africanos.

<sup>16</sup> Véanse las conclusiones al respecto del citado *World Development Report 2011: Conflict, security and development*.

entre los factores que posibilitan este tipo de actuaciones por parte del estamento judicial. Pero el verdadero origen del problema radica en la insuficiencia e irregularidad de las remuneraciones. La partida presupuestaria de la justicia en estos países no supera el 1% del presupuesto total. Jueces mal pagados (cuando se les paga) pasan a convertirse en instrumentos legitimados de recaudación impositiva. Practican el clientelismo en entornos donde las corruptelas adquieren una dimensión sistémica y son, esencialmente, una cuestión de penuria. Penuria en el más amplio sentido del término: material, ética y sociocultural. Cuando la pobreza alcanza niveles profundos y existe la percepción generalizada de que los comportamientos corruptos son un mal menor, inevitable y merecedor de un reproche social tibio, se crea el caldo de cultivo propicio.

El estamento judicial replica, en su ámbito de poder, pautas de comportamiento generalizadas que enlazan con otra de las graves carencias del sector justicia en África: la falta de independencia y, por consiguiente, de seguridad jurídica. Un juez corrupto es un profesional capturado. Sus decisiones no obedecen a criterios estrictamente jurídicos y previsibles, sino a la defensa de los intereses del justiciable que, a cambio de diferentes formas de compensación económica, logra un veredicto favorable.

La falta de independencia conoce también otra variante. Es la que tiene origen en la violación del principio de separación de poderes por parte del ejecutivo. En líneas generales, los Estados africanos tienen marcos jurídicos que consagran el principio de independencia del poder judicial. Sin embargo, la realidad ofrece testimonios constantes de resoluciones que responden a la presión directamente ejercida por el gobierno. Son además moneda de curso corriente las actuaciones del ejecutivo dirigidas a configurar órganos jurisdiccionales sobre los que pueda ejercer un control efectivo. Normalmente a través de decisiones en materia de nombramientos, destinos y promociones. Todas estas prácticas, que responden a objetivos de rentabilidad política, no son, lamentablemente desconocidas en algunos países desarrollados, pero en África alcanzan proporciones estructurales.

El segmento de los auxiliares de justicia (abogados, notarios, mediadores, ujieres, personal administrativo...), se ve afectado por carencias que, básicamente, guardan relación con la insuficiencia de recursos materiales y humanos, las deficiencias de formación y cualificación y la ausencia de control por parte de organismos disciplinarios. Además, la existencia de estatutos de personal diferenciados (función pública o sector privado), según nos encontremos ante un sistema de *common law* o civilista, dificulta la necesaria armonización. En el caso concreto de los abogados, que juegan un papel fundamental en el acceso a la justicia, suelen ser escasos en número y estar distribuidos de forma desigual a la largo del territorio del país. A menudo están ubicados en las capitales y grandes ciudades, lo cual dificulta sensiblemente la defensa de los intereses de

amplios sectores de la población –la rural–. Asimismo, están mal representados y sujetos a un control deontológico deficitario: existe un número de colegios de abogados limitado y decreciente que no velan de forma efectiva por la aplicación de normas de ética profesional ni tienen peso específico a la hora de promover el buen gobierno en el sector justicia.

La policía judicial es otro más de los actores institucionales que se ve expuesto a la falta de medios materiales, a las deficiencias en la cualificación del personal y en la regulación de su estatuto, a la ausencia de estructuras organizativas y de gestión adecuadas. Con frecuencia estas limitaciones provocan que el ejercicio de las funciones encomendadas se lleve a cabo con escaso o inexistente respeto por los derechos fundamentales. Así, en lo relativo a la obtención de pruebas incriminatorias en procedimientos de investigación, y a los plazos y condiciones de las custodias policiales.

También el sector penitenciario ilustra de forma especialmente gráfica hasta qué punto la penuria en los medios y la debilidad de las instituciones incide en la garantía de los bienes jurídicos más elementales. El penitenciario es un ámbito de la administración de justicia donde convergen, de forma paradigmática, todas las lagunas que hemos señalado hasta ahora. Con un matiz añadido: las prisiones se encuentran entre los grandes olvidados no solo de la agenda de justicia de los Estados africanos, sino de sus políticas públicas globalmente consideradas. Los déficits abarcan la totalidad del ciclo: se inician con la ausencia de una política penitenciaria que promueva un equilibrio razonable entre seguridad y respeto de los derechos de los presos. En este contexto, a las detenciones arbitrarias se suman el trato penoso que reciben los prisioneros y las condiciones lamentables en las que se encuentran los establecimientos penitenciarios. Huelga decir que, si los presos no ven cubiertas sus necesidades más elementales (alimentación, higiene, atención sanitaria, ausencia de hacinamiento...), hablar de rehabilitación y reinserción dentro y fuera de la prisión carece de sentido. La regeneración del régimen penitenciario en estos países presenta, en ese sentido, una dificultad intrínseca: la necesidad de asegurar a los reclusos unas condiciones de vida adecuadas sin alentar actitudes ni comportamientos delictivos que instrumentalicen la prisión como medio para acceder a facilidades y recursos de los que se carece fuera. Un espinoso equilibrio que, hoy por hoy, sigue sin alcanzarse. La profunda miseria que sufre África es evidentemente la responsable de perversiones en el sistema que dan pie a este tipo de dilemas.

El modelo penitenciario africano se basa en esquemas punitivos. Aplicar políticas carcelarias puramente represivas en países sin recursos y con elevados niveles de criminalidad resulta particularmente nocivo. En efecto, los vínculos entre sistema penitenciario y seguridad son muy estrechos: un delincuente que tras cumplir condena no se ha rehabilitado,

sino que ha sobrevivido a un internamiento en condiciones límite, tiene muchas posibilidades de reincidir y ninguna de reintegrarse en una comunidad que no ha sido preparada para acogerle. La violencia se retroalimenta. Por tanto, los análisis coste-oportunidad son esenciales.

Como esencial es llamar la atención sobre otro de los grandes males de la justicia africana: la impunidad, la no exigencia y asunción de responsabilidades por parte tanto de quienes han vulnerado la ley como de aquellos que están obligados a asegurar su respeto<sup>17</sup>. En África la impunidad se extiende a multitud de comportamientos contrarios a la ley, pero alcanza niveles críticos en el ámbito de los derechos humanos. Las violaciones de las garantías más elementales del individuo adquieren carta de naturaleza en estos países.

Como suele ocurrir con las carencias de tipo estructural, la impunidad resulta de la confluencia de distintos factores relacionados entre sí. Con dos de ellos presenta vínculos especialmente estrechos: el conflicto y la fragilidad institucional. En África el conflicto ha ido mutando en su forma de manifestarse a los largo de los años, pero continúa siendo un fenómeno endémico. Las crisis y estallidos de violencia siguen abriendo la puerta a abusos flagrantes que se producen de forma sistemática, masiva y recurrente. Todo ello en el marco de estados fallidos o extremadamente debilitados que carecen de la voluntad y/o capacidades necesarias para depurar las responsabilidades de quienes han vulnerado la ley, asegurar a las víctimas la reparación del daño sufrido y adoptar las medidas necesarias para evitar nuevos abusos. A menudo el propio Estado está involucrado en la comisión de crímenes. Este cúmulo de elementos propicia, inevitablemente, que la impunidad campe por sus respetos en escenarios de post-conflicto y procesos de transición hacia estructuras estables de gobierno.

El panorama descrito hasta ahora pone de manifiesto hasta qué punto el sector de la justicia en África está necesitado de reformas. De un proceso de rehabilitación estructural, con un horizonte temporal adecuado y un enfoque realista y pragmático. Avanzar hacia una justicia que contribuya de forma razonablemente eficaz a la seguridad/bienestar de individuos y países implica, sin duda, reforzar e incluso reconstruir el sistema judicial del Estado. Pero también, ineludiblemente, dar cabida a otras formas de impartir justicia. Formas que, además de respetuosas con los derechos fundamentales, sean percibidas como legítimas y creíbles por la comunidad. Ahí radica su potencial eficacia.

Desde una perspectiva de reforma de la seguridad, sería deseable promover mecanismos que se revelan particularmente aptos para dar res-

---

<sup>17</sup> Véase el documento *Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity*, promulgado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 8 de febrero de 2005.

puesta a situaciones de fragilidad: la justicia de transición y la justicia reparadora.

De acuerdo con el concepto acuñado por NNUU<sup>18</sup>, la justicia de transición comprende todos aquellos procesos y mecanismos, tanto judiciales como no judiciales, que tienen por objeto hacer frente a los abusos masivos cometidos en el pasado, a fin de establecer responsabilidades, hacer justicia y permitir la reconciliación. Se trata de una herramienta cuyo objetivo principal es poner fin a la cultura de la impunidad, rehabilitando el Estado de Derecho en un marco de buen gobierno. Sus puntos de entrada son las situaciones de post-conflicto y los procesos de migración hacia estructuras de gobierno democráticas y estables. Partiendo del reconocimiento de la víctima como titular de derechos, la justicia de transición reposa sobre conceptos clave como reparación, cohesión social y confianza institucional. La prevención de nuevos ciclos de violencia y abuso se encuentra entre los objetivos de una filosofía de la justicia que está estrechamente ligada a los procesos de RSS<sup>19</sup>. Así, para que la justicia de transición funcione necesita apoyarse, entre otras, en estructuras de seguridad que resulten efectivas y respondan a criterios de buen gobierno.

La justicia reparadora, por su parte, es una forma de dirimir conflictos que no toma como punto de partida la ruptura de la legalidad, sino el daño causado tanto a la víctima, como a la comunidad e incluso al propio delincuente. No busca limitarse a garantizar la ley y el orden sino, yendo más allá, a configurar y mantener un entorno sostenible de paz. A diferencia de la justicia estatal, que en África es esencialmente punitiva, esta modalidad de resolución de conflictos se centra en dar salida a las necesidades de todos los afectados: la rehabilitación de la víctima, la integración del infractor en la comunidad (previa asunción de sus responsabilidades) y la necesaria protección de la sociedad. La justicia reparadora se basa en la interlocución (el encuentro) y el compromiso de las distintas partes. Todas ellas se involucrarán en la búsqueda de una solución al conflicto que, analizando sus causas, sienta las bases para evitar futuras controversias.

Ambas son herramientas que no tienen un concepto meramente legalista de la justicia. Que van más allá del marco normativo establecido, sin excluirlo, y alteran las habituales relaciones de poder entre delincuente y Estado. Recurren a procedimientos y soluciones con un fuerte anclaje en la comunidad y en los valores que la vertebran, enviando señales de ruptura con prácticas pretéritas. Todo ello contribuye a aportarles una

<sup>18</sup> Véanse el ya citado *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies* y el informe homónimo del Secretario General de Naciones Unidas fechado el 12 de octubre de 2011 (S/2011/634).

<sup>19</sup> Véase el *World Development Report 2011*, donde por primera vez un informe del Banco Mundial establece vínculos explícitos entre seguridad, justicia de transición y desarrollo.

legitimidad y credibilidad críticas de cara a sociedades que, en su mayor parte, perciben la justicia estatal como un sistema clientelista, poco eficaz y ajeno a sus necesidades y derechos.

### **Una justicia que aporte valor a la reforma de la seguridad en África**

La reforma de la justicia constituye un «punto de entrada» que sienta las bases para posteriores actuaciones en materia de RSS. ¿Cómo abordar la rehabilitación del sector africano de justicia de forma que promueva la viabilidad, la eficacia y la sostenibilidad de acciones de reforma en el ámbito de la seguridad? Como ya hemos indicado, un sistema de justicia que funcione no es garantía de éxito en lo que a seguridad se refiere, pero aquellas políticas de RSS que promuevan al apoyo a la justicia como base para efectuar reformas de calado, tendrán más probabilidades de alcanzar sus objetivos.

Aproximarse a la justicia africana es empresa ardua. ¿Caben de verdad opciones a la hora de decidir qué hacer, cómo y en qué momento? Tan-tas como permitan el conocimiento, la experiencia y el sentido común. Ya sabemos que el sector es particularmente complejo. No sólo por estar imbricado en las estructuras de poder cercanas a la soberanía de los Estados, sino además y especialmente, por esas señas de identidad a las que nos hemos referido en el apartado anterior.

Las acciones de apoyo a la justicia que han emprendido en África los distintos actores de la Comunidad Internacional, incluyendo el propio continente africano, han permitido acumular una experiencia muy reveladora. Si somos intelectualmente honestos debemos decir que, en líneas generales, la ayuda exterior ha contribuido en muchas ocasiones a reforzar las estructuras de los organismos estatales de justicia. Pero el impacto global en el acceso efectivo de la gente a una justicia eficaz, independiente y ajena a la corrupción ha sido limitado. Por distintas razones que convergen en un motivo último: estrategias equivocadas.

Para hacer honor a la verdad, los esfuerzos (significativos) de la comunidad de donantes han logrado introducir el tándem justicia-seguridad en las agendas de responsables políticos y legisladores, de la misma manera que han contribuido a diseñar políticas sectoriales antes inexistentes y a adecuar los marcos jurídico-constitucionales a las exigencias del Estado de Derecho y a los principios de buen gobierno. También es mérito suyo haber tenido parte en el fortalecimiento de las capacidades técnicas, organizativas y humanas del sistema estatal de justicia para dar servicio a sus ciudadanos.

Esta estrategia, que es un elemento fundamental cuando se afrontan reformas estructurales a largo plazo, no garantiza que quienes están direc-

tamente implicados en la administración de la justicia dispongan de los recursos y las directrices necesarias para dar una solución adecuada al ciudadano que espera ver resuelto su problema. Por otra parte, a la ayuda exterior se le ha escapado normalmente un elemento crítico: promover el cambio en las relaciones entre la institución de justicia y el supuesto beneficiario, reforzando la capacidad de éste último para influenciar la administración de justicia de manera acorde con sus intereses. Se ha practicado una estrategia desequilibrada que ha desatendido a uno de los valores (el más vulnerable) de la ecuación.

No se ha logrado por tanto despertar la confianza de la gente en las instituciones de justicia. Sencillamente porque, en lo que afecta a los intereses del ciudadano, ha seguido siendo una justicia poco eficaz, clientelista y sin el buen hacer requerido para dar salida a las necesidades de la población. En suma, la contribución ha sido positiva, pero insuficiente.

Es bueno aprender de los errores pasados y, si es posible, ajenos. Tanto como replicar los aciertos y consolidarlos. Por eso, de todo lo anterior deberíamos concluir que la forma de abordar la cuestión que nos ocupa ha de ser, en la medida de lo posible, lúcida y pragmática. En África hay que aproximarse a la justicia con tiempo, con respeto y por etapas.

### *La importancia de una estrategia inclusiva que promueva el compromiso*

Una orientación estratégica adecuada no garantiza el éxito de la intervención, pero lo cierto es que las probabilidades de que el proyecto llegue a buen puerto son más elevadas cuando encajan en un entorno estratégico correctamente definido. La experiencia de la comunidad de donantes en el sector que nos ocupa muestra de forma inequívoca que las estrategias condicionan de forma crítica la viabilidad, el impacto y los resultados de la acción proyectada. El grueso de los desaciertos más relevantes deriva, directamente, de estrategias mal enfocadas. O de errores en la ejecución que obedecen a estrategias erráticas.

Una estrategia acertada necesita, lógicamente, el respaldo de una política sectorial que le sirva de marco de encuadre. Un contexto que, respondiendo a las prioridades políticas del donante, fije conceptos, principios generales de actuación, compromisos de diversa índole y áreas de intervención. La ausencia de una política sectorial o la formulación de políticas incompletas o mal articuladas inciden, y no para bien, en el grado de compromiso del donante, en los recursos que compromete y en la efectividad de sus iniciativas. Así lo ilustra la trayectoria seguida por la UE durante la pasada década en el ámbito seguridad/justicia (*JSSR-Justice and Security System Reform*).

### Toma de conciencia y evaluación de riesgos

Antes de decidir qué se hace, cómo y con quién, es esencial tener un buen conocimiento del sector de la justicia en los países africanos.

En primer lugar, de su marco jurídico-constitucional. Derecho penal y derechos humanos son los dos ámbitos (estrechamente ligados) que centran el interés desde una perspectiva de reforma de la seguridad. Entre las cuestiones más relevantes a la hora de valorar el nivel de garantías que ofrece el legislador africano se encuentran las siguientes:

- a. La definición de los derechos fundamentales y los mecanismos de protección que prevé la Constitución, así como la adecuación de esos derechos a los estándares del Derecho Internacional y a los compromisos asumidos en este sentido por los Estados.
- b. Los instrumentos de incorporación de la normativa internacional a los respectivos ordenamientos jurídicos internos.
- c. El régimen de sanciones previsto por el legislador: tipología y proporcionalidad de las penas, naturaleza represiva o liberal de la sanción, pena de muerte y su aplicación, penas alternativas a la encarcelación y al castigo capital.
- d. El derecho a la tutela judicial efectiva: las garantías de los derechos de defensa y su adecuación a los estándares del Derecho Internacional.
- e. Régimen penitenciario y medidas de reinserción social.
- f. Cooperación judicial con terceros países.

Es fundamental igualmente conocer con precisión el entorno institucional del sector, porque permite valorar dos cuestiones esenciales en términos de RSS: el acceso a la justicia y la justicia eficaz, en estrecha relación ambas con la independencia judicial y la ausencia de corrupción.

Presentan particular interés en este sentido:

- a. Las estructuras de administración y gobierno: configuración organizativa, competencias, régimen de funcionamiento, logística y recursos materiales, fuentes de financiación.
- b. El personal de justicia: funciones y competencias, remuneración, estatuto de conflictos de interés, cualificación, organismos disciplinarios y de representación, códigos deontológicos, regulación de nombramientos, mandatos y destituciones.
- c. Las relaciones de poder e influencia que se establecen dentro y entorno al sector: cómo se gestan, cómo se desarrollan, cómo llegan a (buen o mal) término. Este punto tiene una relevancia particular, si tenemos en cuenta dos de los rasgos que configuran la fisonomía de la justicia africana: el clientelismo y la fragilidad institucional. En entornos corruptos y desatendidos por el Estado, la toma y ejecu-

ción de decisiones no suelen seguir en muchas ocasiones los cauces habituales, de ahí la necesidad de conocerlos y valorar en qué medida conviene utilizarlos.

- d. Cuestiones con incidencia directa en el acceso a la justicia y su eficacia: la asistencia legal gratuita, la cobertura territorial de los órganos jurisdiccionales, los gastos y plazos asociados a los procedimientos judiciales, sistemas de recurso, instrumentos de información y atención al ciudadano, tribunales especializados, mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Al hilo precisamente de este último punto (instrumentos alternativos) y por la especial configuración que presenta la justicia en estos países, es necesario insistir en la importancia de conocer ese «otro mundo» de la justicia informal: su configuración, su *modus operandi*, sus protagonistas y sus mecanismos de decisión e influencia.

Uno de los déficits más recurrentes en las acciones de apoyo a la justicia en África es la falta de un análisis certero del terreno, lo cual es errático teniendo en cuenta lo complicado del panorama. El conocimiento previo del sector es esencial básicamente por dos razones: primera, permite detectar las necesidades a cubrir y hacer una valoración de riesgos, identificando los factores que pueden condicionar la viabilidad o los resultados de la intervención. Las condiciones ideales para intervenir raramente existen, pero sí los riesgos. Lo importante es sopesarlos adecuadamente y decidir hasta qué punto son asumibles; segunda, aporta elementos de juicio que serán relevantes a la hora de diseñar un proyecto de apoyo sólido. Es por tanto un preludio que anticipa la posterior preparación del plan de actuaciones.

Este ejercicio requiere indudablemente profesionales con un sólido conocimiento de la justicia africana y con experiencia en el diseño y gestión de proyectos de ayuda al desarrollo. Esencial contar entre ellos con personal del país o de la zona (otra de las carencias detectadas). No solo porque probablemente su grado de conocimiento tenga mayor finura, sino, especialmente por sus contactos con actores relevantes del sector. Ellos jugarán un papel esencial a la hora de proporcionar una fotografía completa y fidedigna, dentro de lo posible. Será importante en ese sentido diversificar las fuentes de información, para evitar sesgos y lagunas innecesarios. La experiencia muestra que, en ocasiones, las partes interesadas del país receptor tienden a presentar la situación de forma coincidente con intereses que son ajenos a la finalidad del proyecto, sean estos personales, de partido, de gobierno, corporativos o de otro signo. De ahí la importancia de conocer bien al interlocutor y el entorno en el que se ubica.

Y finalmente, tiempo. El suficiente y necesario para localizar las fuentes, acceder a ellas y obtener la información que se requiere, procesándola de modo conveniente.

### La implicación del país receptor en un contexto de diálogo y responsabilidad mutua

Huelga decir que la identificación del beneficiario con la acción de apoyo es fundamental para su buena marcha. Resulta vital que el país receptor se implique en el proyecto, que asuma compromisos y lo sienta como propio desde que se gesta hasta que se evalúan su impacto y resultados. E incluso más allá, si se quiere asegurar la sostenibilidad de estos últimos. El hecho de que el beneficiario disponga de una política sectorial y una estrategia propias facilita esa implicación y la consiguiente asunción de responsabilidades.

Estos principios de actuación, que quedan englobados en lo que la doctrina internacional denomina *ownership*, forman parte del elemental «abc» de la ayuda al desarrollo. Sin embargo, no se han aplicado adecuadamente en las acciones de apoyo a la justicia en África. Es cierto que la comunidad de donantes ha hecho un gran esfuerzo a la hora de involucrar a los beneficiarios en la definición de estrategias y en el diseño de proyectos, de modo que reflejen las prioridades de los países. Y ahí está precisamente la laguna a cubrir, como veremos a continuación.

Con frecuencia las intervenciones responden a las prioridades de las estructuras institucionales, pero no a las necesidades reales de la población. «La otra justicia», la justicia no formal suele quedar al margen de las prioridades estratégicas que inspiran los proyectos, o bien no se la involucra suficientemente. ¿Consecuencia? En líneas generales la implicación de los receptores no ha funcionado como debiera y, por tanto, se ha visto resentido el cumplimiento de los compromisos que los países asumieron en su día para llevar a buen puerto el programa de reformas. Esos esfuerzos, que suponían la contrapartida al apoyo comprometido por los donantes (el *ownership* reposa sobre la reciprocidad), no han tenido el recorrido necesario.

Todo ello tiene una incidencia clara en el impacto y los resultados de la acción exterior: como ya hemos apuntado, el impacto global en el acceso efectivo de la gente a una justicia eficaz, íntegra e independiente ha sido limitado. Es esencial por tanto que las iniciativas de reforma recojan toda la complejidad de la justicia africana. Que los distintos elementos que configuran un proyecto de reforma (objetivos, líneas de actuación, recursos, calendario, etc.) tengan vínculos sólidos con todos los factores a los que hemos hecho referencia y que conforman su particular fisonomía. Sin compromiso por parte de quien recibe apoyo no es realista tener expectativas de avance.

El diálogo entre donantes y receptores es un instrumento óptimo para definir, en un marco de política sectorial, prioridades estratégicas y compromisos que promuevan una implicación efectiva del benefi-

ciario<sup>20</sup>. Los procesos de diálogo son particularmente necesarios cuando el propio Estado está envuelto en prácticas y episodios que vulneran el Estado de Derecho que precisamente se trata de apoyar. En esos casos el donante puede y debe conducir la interlocución de modo tal que se introduzcan las cautelas necesarias en cuanto a objetivos, condicionalidades y modalidades de apoyo. La ayuda a la reforma de la justicia no puede convertirse en un aval de comportamientos inasumibles.

### *Iniciativas bien dimensionadas que generen confianza y demanda de cambio*

Las estrategias han de traducirse en proyectos idóneos. Proyectos que, por su propia configuración, posibiliten el logro de los objetivos fijados. La experiencia de la Comunidad Internacional es muy significativa a la hora de ilustrar las cautelas que conviene adoptar cuando se diseña un plan de apoyo a la reforma de la justicia en África. Veamos las más significativas.

Por lo general el nivel de expectativa en este tipo de intervenciones es demasiado elevado. A menudo se prevén resultados muy ambiciosos o excesivamente amplios. Aunque ya lo hemos señalado, conviene recalcar que el de la justicia es, en sí mismo, un sector crítico. Por su cercanía al corazón soberano de los Estados. Porque los derechos de los ciudadanos y su seguridad son «material sensible». Porque la certeza jurídica condiciona de forma evidente el nivel de inversiones y desarrollo global de un país. Como también hemos visto, al carro de África se suben además una serie de particularidades que le confieren una fisonomía especial: la heterogeneidad de justicias convergentes, la existencia de un marco jurídico dudosamente garantista en materia de derechos humanos y, finalmente, un rosario de déficits de índole diversa que entroncan con la fragilidad institucional consustancial a estos Estados. En el caso de la impunidad y la corrupción, haríamos bien en hablar de lacras de dimensiones endémicas.

A la vista de este nivel de complejidad los objetivos han de ser precisos, coherentes con las prioridades estratégicas acordadas y suficientemente ambiciosos. Es decir, compatibles con los factores de riesgo arriba señalados. El tipo de problemas que hemos identificado no se presta a parches puntuales ni a enfoques carentes de perspectiva, sino que reivindica reformas de calado con voluntad de permanencia en el tiempo.

<sup>20</sup> Ojo con caer en la trampa de la «shopping list». Es decir, con acceder a todas las peticiones que plantee el país receptor cuando no resulte procedente. De alguna manera, los países donantes siguen teniendo en ocasiones gestos que responden a ese sentimiento de «deuda histórica» del que, por sorprendente que pueda parecer, todavía no han llegado a desembarazarse. Se le hace un flaco favor a la razón de ser de la ayuda exterior y a su eficacia.

Por la lamentable situación en la que se encuentran tanto los Estados en general como el sector de la justicia en particular, solemos movernos en entornos hostiles y descreídos donde a menudo no habrá que esperar puntos de entrada, sino crearlos. Ha de procederse de forma gradual, con iniciativas que posibiliten mejoras visibles en el corto plazo y otras que, en un horizonte temporal más extenso, aporten soluciones sostenibles a problemas de estructura. Este *modus operandi* promueve la confianza e implicación del beneficiario, ayudando a crear condiciones que generen demanda de cambio.

Tanto los objetivos, como las prioridades que los inspiran y las líneas de actuación en las que se traducen, han de contemplar no sólo el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado, sino también las capacidades de los beneficiarios finales. La mayor parte del apoyo exterior a la reforma de la justicia en África ha venido centrándose, desde los inicios de la pasada década, en medidas de *capacity-building* destinadas a las estructuras estatales. No es difícil identificar el origen de este enfoque: normalmente se ha tendido a considerar que el Estado es el principal «proveedor de servicios de justicia». Hasta hace pocos años los proyectos de reforma eran bastante ajenos a la idea de que los ciudadanos, es decir, los destinatarios de esos servicios, juegan o deben jugar un papel a la hora de influenciar la forma de impartir justicia. El compromiso con los actores no estatales ha sido, en líneas generales, bastante residual. Y el espacio concedido a los cauces alternativos de dirimir conflictos, muy reducido o incluso nulo. Los esfuerzos se centraron, esencialmente, en estrechar vínculos con los gobiernos. Todo lo anterior se ha traducido, como hemos visto, en unos resultados pobres, debilitados. No se aprecian avances significativos en el acceso efectivo de la población a una justicia eficaz, íntegra e independiente. No se ha sabido o podido responder a las necesidades reales de los ciudadanos. En definitiva, un apoyo serio y responsable a la reforma de la justicia en estos países pasa necesariamente por:

- a. Promover el cambio en los términos de la relación Estado-ciudadano.
- b. Abordar los obstáculos que lastran la prestación de unos servicios de justicia solventes en un entorno íntegro y de imparcialidad.
- c. En la medida que sean respetuosos con los derechos fundamentales consensuados por la comunidad internacional, dar cabida a los distintos instrumentos de la justicia informal.

Este último punto (la garantía de los derechos fundamentales), nos lleva a tocar la cuestión de los estándares. ¿Qué estándares de justicia deben contemplar las estrategias, los objetivos y las líneas de actuación que configuran los proyectos de apoyo? El tema es espinoso y está estrechamente ligado al tan debatido asunto de la universalidad de los derechos humanos: ¿deben disfrutar todas las personas de los mismo derechos y libertades fundamentales o, por el contrario, el acceso a esos derechos

y su nivel de disfrute depende de factores relacionados con la cultura, la historia, la religión o el grado de desarrollo económico de los distintos países o zonas geográficas?

La declaración final de la Conferencia de las Naciones sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, no ofrece una respuesta clara. Respalda de forma rotunda el carácter universal de estos derechos y, al mismo tiempo, hace referencia a la importancia que presentan las particularidades nacionales y regionales, y los distintos patrimonios culturales, históricos y religiosos. Existe consenso en la doctrina contemporánea sobre la existencia de derechos cuya vigencia universal es imposible desconocer, en cualquier tiempo y circunstancia. Se trata, esencialmente, de aquellos a los que las convenciones generales sobre protección de derechos humanos (Convención de Roma de 1950) consideran absolutamente inderogables. Incluso en supuestos de guerra o bajo circunstancias excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación. Entre otros, el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y tratos degradantes, la prohibición de la esclavitud y los trabajos forzados. Esto, en cuanto al «núcleo duro» de los derechos fundamentales. ¿Qué hay de los restantes? Aquí entra en escena la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos («TEDH») sobre el denominado «margen de apreciación». De acuerdo con la doctrina del Tribunal, si las convenciones aplicables definen un derecho de forma ambigua y no existe consenso o posición común entre los Estados sujetos a dichas convenciones, se considerará que son esos Estados quienes están en mejor posición para adoptar la solución más adecuada en el caso que se plantee. Éste es el criterio que el propio TEDH ha aplicado en ocasiones, aunque sin traspasar nunca los límites establecidos por la Convención de Roma en cuanto al catálogo de derechos absolutamente inderogables.

A la vista de lo anterior, la respuesta a la cuestión de los estándares de justicia en África no sólo es controvertida, sino que también deja margen a la indefinición. Efectivamente, los Estados africanos han firmado y ratificado distintos instrumentos de Derecho Internacional, lo cual no asegura que dispongan de un marco jurídico garantista. Dependerá del grado de desarrollo y aplicabilidad que esas disposiciones hayan alcanzado en el derecho doméstico. Tampoco la jurisprudencia de los tribunales africanos tiene por qué considerarse necesariamente un aval del respeto a los derechos humanos y las libertades públicas: si interpretan fielmente la normativa aplicable, dependerá de la naturaleza más o menos garantista de ésta; si hacen uso de un margen de discrecionalidad, tampoco las perspectivas son claras, aunque dados los niveles de corrupción del sistema parece razonable albergar serias dudas. En cuanto a la justicia no formal (concretamente la tradicional), ya hemos indicado que los criterios que se siguen y los mecanismos de control de comportamientos que se aplican no siempre respetan los estándares internacionales de derechos fundamentales.

En fin, tratando de llegar a conclusiones sensatas: el apoyo exterior a la reforma de la justicia en África debe promover un respeto escrupuloso de los derechos y libertades que la normativa internacional y la doctrina estiman total y absolutamente inviolables. Este punto no ofrece duda. Pero, ¿qué hacer con aquellos otros derechos que están al margen de la categoría anterior y, sin embargo, son parte de lo que podríamos llamar «la conciencia jurídica de la Comunidad Internacional»? El dilema está servido: ¿hasta qué punto deben prevalecer las particularidades de estos países sobre lo que para la sociedad internacional son exigencias elementales de convivencia entre Estados? ¿Cómo lograr un equilibrio entre la necesaria implicación del país beneficiario y la identidad ético-jurídica del donante?. En otro apartado de este escrito hacíamos referencia a las disposiciones que emanan de las organizaciones regionales y subregionales africanas, señalando que pueden ser un instrumento interesante a la hora de reforzar el marco normativo de los países africanos en materia de derechos humanos y libertades fundamentales. Suelen inspirarse, decíamos, en las cartas y declaraciones de organismos internacionales con lo cual, en lo que a estándares se refiere, se promueve el respeto de unos principios que gozan del apoyo y consenso de la Comunidad Internacional y, al tiempo, facilitan la integración y el arraigo de esas garantías al tener su origen en la propia comunidad de Estados africanos. Pues bien, quizá y con todas las cautelas necesarias, esos estándares podrían ser una opción aceptable para los supuestos de indefinición. Al menos como punto de aproximación.

Volviendo al debate sobre la debilidad de resultados, a veces son las actividades proyectadas las que comprometen el logro de objetivos. Es contraproducente dispersarse en un número excesivo de líneas de actuación. O prever acciones que son difíciles de ejecutar porque concurren factores que resultan determinantes en ese sentido. Así, la dificultad de acceso al terreno por el estado de las infraestructuras o por razones de seguridad, las exigencias de coordinación en un sector donde las partes interesadas son numerosas o la débil capacidad de absorción del país beneficiario. A menudo los factores que condicionan la viabilidad de las acciones son previsibles o debieran serlo, porque forman parte del paisaje habitual de la justicia y la vida en África. En suma, el donante debe identificar actividades idóneas en términos de objetivos y factibles en cuanto a su ejecución.

Mencionábamos en el párrafo anterior la dificultad que supone coordinar a las partes interesadas. Hay que destacar, en este sentido, la importancia de prever mecanismos que posibiliten una comunicación y cooperación fluidas entre todas ellas. Este ha sido un factor importante a la hora de promover la consecución de objetivos en los proyectos de reforma. No es tarea fácil, dada la necesidad de adoptar un enfoque global que integre a representantes del oficialismo y también de la justicia no estatal. Como hemos visto, el número de actores es elevado, pero cada uno de ellos juega su papel.

En el caso de aquellos que forman parte del núcleo de las instituciones de justicia<sup>21</sup> no resulta necesario comentarlo, por obvio. Pero sí nos parece interesante hacer referencia a otras categorías de actores que, formando parte del sistema estatal, hacen un tipo de contribución diferente. Así, el defensor del pueblo y la clase política. Es importante integrar al primero en las iniciativas de apoyo por su función de bisagra entre el sistema oficial y la sociedad civil. A la segunda, por el papel que juega en los procedimientos de toma de decisiones, tanto las que se adoptan en el marco de los procesos legislativos oficiales como las que discurren al margen de estos. Resulta conveniente conocer el funcionamiento de ambos cauces de decisión. Si los *policy makers* tienen bastante que decir en las democracias consolidadas, huelga mencionar la relevancia que adquieren en los países de África, donde las «castas» políticas no presentan una dimensión puramente partidista, sino también económica, étnica, tribal y religiosa. Reproducen la miríada de vínculos que están presentes en los distintos ámbitos de la vida africana.

Sin necesidad de reiterar argumentos ya esgrimidos, baste ahora señalar la importancia de integrar a los actores no estatales en los procesos de reforma. Es decir, a todas aquellas estructuras, organismos y personas que están implicados en la administración de justicia desde ámbitos ajenos a las instituciones del Estado. Tanto las distintas plataformas a través de las cuales se organiza la sociedad civil, como los distintos instrumentos no formales de resolución de conflictos, en particular la justicia de transición y la justicia reparadora. Estas últimas, como hemos visto, pueden aportar un indudable valor añadido a la hora de configurar un sistema legitimado, creíble y, por tanto, eficaz de justicia. En lo tocante a la sociedad civil, es un actor del que no se debe prescindir precisamente por estar situado al otro lado de la mesa. Desde su posición de *insider*, abre vías de interlocución, identifica de forma fidedigna las necesidades de la población y crea estados de opinión. Los actores de la sociedad civil son la expresión pública del consenso o el disenso con el sistema oficial e incluso, en ocasiones, las nuevas fuentes de legitimación del poder. Pueden por tanto prestar un importante respaldo a iniciativas con las que se identifican porque buscan responder a los genuinos intereses de la población desde una perspectiva de buen gobierno.

Finalmente, referencias breves a cuestiones que pueden parecer obvias (y lo son), pero que condicionan la eficacia de las intervenciones y las posibilidades de mejora:

- a. La necesidad de prever recursos que estén correctamente dimensionados. De esta forma no pondremos en riesgo la viabilidad de las acciones proyectadas y se generarán eficiencias.

<sup>21</sup> Ministerios, estamento judicial, ministerio público, auxiliares de justicia, policía judicial y sistema penitenciario.

- b. La conveniencia de formular indicadores para la medición de resultados e impacto. Nos permitirá evitar errores y replicar aciertos en futuras intervenciones.
- c. La importancia de articular mecanismos que introduzcan flexibilidad de actuaciones. Resulta esencial para poder reaccionar con agilidad en entornos cambiantes.
- d. La necesidad de diseñar instrumentos que posibiliten algo fundamental en las reformas estructurales: la sostenibilidad de resultados una vez concluido el proyecto.

Las iniciativas de apoyo a la justicia en África no siempre han prestado la suficiente atención a este tipo de cuestiones y la tibieza de los resultados obtenidos así lo ilustra. Como decíamos en otro punto de este escrito, es bueno aprender de los errores pasados y, si es posible, ajenos. Tratemos de generar las oportunidades que nos permitan ponerlo en práctica.

## Bibliografía

- BOWD, R., «Status quo or traditional resurgence. What is best for Africa's criminal justice systems?», *The theory and practice of criminal justice in África*, Monograph 161, Institute for Security Studies, 2009.
- CHO, W. y KIRWIN, M., «A vicious circle of corruption and mistrust in institutions in Sub-Saharan África: A micro-level analysis», *Afrobarometer Working Papers*, Working Paper No. 71, 2007.
- HEYNS, C. y STEFISZYN, K., «Human rights, peace and justice in África: A reader», Pretoria University Law Press, 2006.
- HUYSE, L. y SALTER, M., «Traditional Justice and Reconciliation after Violent Conflict: Learning from African Experiences», International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.
- JOIREMAN, S., «inherited legal systems and effective rule of law: África and the colonial legacy», *Journal of Modern African Studies* 39, No. 4, 2001, pp. 571-596.
- KINNES, I., «Criminal justice in África. An introduction to the theory and practice of criminal justice», *The theory and practice of criminal justice in África*, Monograph 161, institute for Security Studies, 2009.
- KIRWIN, M. y CHO, W., «Weak States and Political Violence in Sub-Saharan África», *Afrobarometer Working Papers*, Working Paper No. 111, 2009.
- MANTEAW, S., «Legal Education in África: What Type of Lawyer Does África Need?», *McGeorge Law Review*, Vol. 39, No. 4, 2008.
- SARKIN, J., «Prisons in África: An Evaluation from a Human Rights Perspective», *Sur International Human Rights Journal*, Vol. 9, 2009, pp. 22-49.
- STAPLETON, A., «Empowering the poor to access criminal justice - a grass roots perspective», *Legal Empowerment Working Papers*, No. 2, International Development Law Organization, 2010.

UNDOC, «Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems in África. Survey Report», 2011,

(Véanse igualmente las notas a pie de página del capítulo)

## Papel vertebral de las gendarmerías en la nueva arquitectura de seguridad interior: afrontando la RSS en África

Débora García Orrico

*«Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra [...] y a mantener] la paz y seguridad internacionales [...] hemos decidido unir nuestros esfuerzos».*

*Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas  
San Francisco, 24 de octubre de 1945*

Conflictos y violencia, sin embargo, siguen asolando a pueblos y Estados, y la Organización de las Naciones Unidas, y en su nombre el Consejo de Seguridad como garante primero de esa seguridad internacional (Art. 24)<sup>1</sup>, sigue buscando respuestas, llegando a la conclusión de que seguridad, derechos humanos y desarrollo son condiciones interdependientes para que la paz sea sostenible y la democracia estable. Como quiera que dichas condiciones solo pueden cumplirse en el marco del Estado de Derecho, la Organización ha adoptado su fomento y el de los derechos humanos como parte fundamental de su tarea, abordando de esta manera las causas estructurales de los conflictos.

Entre las primeras víctimas de un conflicto está el Estado. El debilitamiento de sus estructuras e instituciones crece de manera exponencial cuando su *auctoritas* (autoridad derivada de su legitimación) y *potestas*

<sup>1</sup> <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter5.shtml>.

(capacidad y poder) se ven cuestionadas, siendo el elemento crítico de estas situaciones, junto a la fragilidad del Estado, la ausencia de tejido social, político y administrativo en las comunidades afectadas. Dicha fragilidad resulta tanto más grave cuando acontece en Estados cuya solidez es objeto de duda con anterioridad al conflicto, cuando acontece en Estados cuya autoridad y poder no están presentes en todo el territorio sobre el que dicho Estado ejerce –al menos en teoría– su soberanía.

Pero el restablecimiento del Estado de Derecho pasa por el de sus instituciones, su legitimidad y el de la confianza en ellas por parte de la población. Ello solo es posible en un marco de seguridad, una seguridad que solo podremos alcanzar tras la desaparición o debilitamiento de las causas del conflicto, origen y resultado de su ausencia.

Este documento afirma la idoneidad de las gendarmerías como fuerzas policiales sobre las que vertebrar la nueva arquitectura de seguridad interior en los Estados en África. Para ello, procede al análisis de las razones de la necesidad de acometer la reforma policial al afrontar la estabilización post-conflicto y de su papel esencial en el marco del Estado de Derecho; de la necesidad de seguridad como condición de sostenibilidad de la reforma; de la importancia de que dicha reforma se lleve a cabo separadamente de la de las fuerzas armadas, sin perjuicio de la necesaria coordinación y colaboración entre ambas; y de las razones que apoyan el establecimiento de fuerzas de gendarmería como herramienta de gobernabilidad en los esfuerzos de reforma policial en África.

Se finalizará la exposición con una reflexión sobre el valor añadido que aportan las gendarmerías como instrumento en los esfuerzos de reforma policial, principal pero no exclusivamente en situaciones de inseguridad e inestabilidad; una referencia a las iniciativas de establecimiento de unidades de capacitación policial de algunos Estados africanos; y, para terminar, una valoración de los nuevos sistemas de control que imponen límites a la provisión de ayuda, condicionándola a la diligencia debida en el cumplimiento, tanto en políticas como en actuaciones, de normas internacionales de derechos humanos.

No obstante, y con carácter previo a la formulación de cualquier tipo de recomendación o consejo en materia de seguridad interior, resulta imprescindible enunciar una serie de consideraciones.

Asesorar a un gobierno de un Estado soberano en materia de seguridad interior es siempre un asunto delicado, más aún si ello se realiza en un momento de debilidad de aquél y con cierto menoscabo de su soberanía, como ocurre cuando acaba de enfrentarse a una situación de conflicto o enfrentamiento armado y tras la que ha visto limitado el ejercicio de su autoridad en su territorio.

La construcción de la arquitectura de seguridad interior pertenece, pues, a la esfera interna de responsabilidad de los Estados pero constituye, sin

embargo, el talón de Aquiles de su autoridad y, por ello, elemento central de su contribución a la seguridad regional y global. Y es en esta calidad en la que encontramos una cierta legitimidad a la hora de ofrecerles asistencia y consejo.

Por ello, y siempre a petición de las autoridades del Estado y en los términos en que éstas lo establezcan, podrá la Comunidad Internacional, una o varias organizaciones internacionales o regionales, un Estado o grupo de ellos, prestar asesoría o asistencia. Sólo excepcionalmente, en situación de amenaza para la paz y la seguridad internacionales y en virtud de un mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, podrá proporcionarse sin la preceptiva petición del Estado afectado.

### **Aunando esfuerzos y conocimientos**

Para afrontar estos retos son necesarias estrategias que incorporen distintos enfoques y que atiendan a diferentes dimensiones, que aborden los problemas desde diferentes perspectivas y de iniciativas que aúnen los esfuerzos de todos.

Estas necesidades han llevado a la Comunidad Internacional a enfrentarse a los nuevos desafíos desde una perspectiva multidisciplinar que asegure que la determinación de las condiciones de la seguridad colectiva se realice a partir de un análisis exhaustivo que, además de ley y orden, contemple también programas de asistencia, rehabilitación y desarrollo, abordando las cuestiones que originaron la crisis en primer lugar, para alcanzar soluciones duraderas que permitan el establecimiento de un entorno estable y seguro.

Cualquier problema, más aún si afecta a la seguridad pública, debe ser estudiado desde diferentes ángulos y perspectivas –todos en la medida de lo posible– y las soluciones que se planteen, resultado de una estrategia coordinada ejecutada por la acción combinada de todas las partes interesadas, es decir, de los actores involucrados o con interés en que la cuestión se resuelva.

Un enfoque holístico o multidisciplinar de una crisis sería aquél que busca integrar en su análisis y solución aspectos políticos, de seguridad, de desarrollo, de Estado de Derecho, de derechos humanos y humanitarios. Si buscamos también aunar los esfuerzos diplomáticos, civiles y militares, consideraciones pragmáticas nos llevarán a definir dicha acción integrada como aquélla que combina todas las partes interesadas, así como sus herramientas y mecanismos.

Los retos de la ejecución y desarrollo del enfoque multidisciplinar a través de una verdadera acción integrada son más evidentes en operaciones de paz en Estados debilitados o fallidos, donde los problemas de coordinación son cada vez más y mayores y cada organización desarrolla sus

propios conceptos según sus necesidades, procedimientos operativos y doctrinas.

La caída del «telón de acero» puso de relieve –hace ya casi un cuarto de siglo– la necesidad imperiosa de reajuste del papel de la Comunidad Internacional y de mecanismos que le permitieran enfrentarse conjuntamente a las crisis. Recientemente hemos asumido que ello solo es posible con la colaboración de todas las partes interesadas, a través de la combinación de sus recursos, medios y mecanismos; tras un análisis exhaustivo (multidisciplinar y multidimensional) del problema, un cuidadoso y detallado diseño y ejecución de las soluciones, de un elenco de soluciones que ha de ser necesariamente tan exhaustivo como permita un estudio pragmático de la realidad.

Aunque solo parte de un paquete más amplio de medidas, los elementos de análisis que proporciona y las herramientas de acción que propone suelen ir al centro de la complejidad que subyace a cada crisis.

Pero no siempre la acción integrada puede llevarse a cabo con actores exclusivamente estatales o multi-gubernamentales. Hay ocasiones en las que resulta indispensable contar con actores no estatales, e incluso con entidades privadas o producto de acuerdos bilaterales, para alcanzar una solución que no ponga en peligro a una población ya de por sí vulnerable, como ocurre en situaciones con la seguridad muy degradada y en concurso con Estados frágiles o fragmentados.

El enfoque multidisciplinar no es pues garantía de la solución de un problema, pero sí lo es de que el análisis del problema sea más completo y profundo, consiguiendo situarlo en un contexto más amplio que haga de dicho problema un problema algo más manejable, abriendo las puertas a que las soluciones que se planteen sean quizás más justas y duraderas.

El restablecimiento de un entorno seguro aparece pues como prioridad. Garantizar un escenario de paz es labor de fuerzas armadas, cuya presencia es por ello esencial en todo escenario de conflicto y, en diferente medida y con diferente alcance, a lo largo de toda la operación de paz. Para ello, es necesaria la imposición de fuertes medidas de seguridad que han de ser adoptadas en aras del restablecimiento de las instituciones del Estado y de la confianza de la población en éstas, sin perder de vista la eventual transferencia de su responsabilidad. El destinatario final de esta transferencia es la Policía del Estado, responsable en materia de seguridad ciudadana y orden público.

Es necesario por ello contar con cuerpos policiales que tengan la formación y adiestramiento necesarios para afrontar los retos que planteará el desarrollo de su labor en un Estado en proceso de reconstrucción y democratización. Democracia y una función democrática de policía se re-actualizan mutuamente. La reforma policial es, pues un elemento clave en la transición hacia la democracia y la ayuda policial internacional

juega un importante papel en operaciones de reconstrucción institucional y consolidación de la paz, siendo su presencia necesaria desde fases muy tempranas de la intervención internacional.

### La Tríada Institucional. Policía y Estado de Derecho

Aunque no existe un modelo único, el Secretario-General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) afirma que la expresión «sector de la seguridad» describe en sentido amplio aquellas estructuras, instituciones y funcionarios responsables de la gestión, mantenimiento y supervisión de la seguridad en un país, y que incluye generalmente Defensa, Policía, Penitenciarías, Servicios de Inteligencia, Fronteras o Aduanas, pero también a elementos del sector judicial del ámbito penal y a entidades administrativas y legislativas en materia de seguridad, así como a protección civil y de emergencias e incluso actores no estatales como grupos de la sociedad civil o servicios de seguridad privada (Informe al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General, 2008<sup>2</sup>).

El Estado de Derecho proporciona un marco de pleno respeto de la ley y de los derechos humanos, que permite el buen funcionamiento de una sociedad y que favorece o aboga por el establecimiento de medidas que acaban con la delincuencia y la violencia, proporcionando seguridad jurídica a su ciudadanía.

El Estado de Derecho hace referencia a un sistema de principios de buen gobierno en el que todos, personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluyendo al propio Estado, están sometidos a leyes promulgadas públicamente cuyo cumplimiento obliga a todos por igual, y están sujetos a una jurisdicción independiente, y todo ello en plena coherencia con normas y estándares internacionales de derechos humanos.

El Estado de Derecho requiere medidas que aseguren la adhesión a una serie de principios cuyo concurso garantiza la solidez de ese Estado de Derecho y que incluyen: supremacía del Derecho; igualdad ante la ley; sometimiento a la ley e igualdad en su aplicación; respeto de los derechos humanos; ausencia de arbitrariedad; transparencia jurídica y procedimental; seguridad jurídica; separación de poderes; participación en los procesos decisorios y Democracia.

Los actores responsables de la sostenibilidad del Estado de Derecho, *lato sensu*, son aquellos servidores públicos responsables de velar por el cumplimiento de la ley –cuerpos policiales y funcionarios de penitenciarías– y aquellos otros responsables de su aplicación –órganos jurisdic-

<sup>2</sup> Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad». Informe del Secretario-General a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad (A/62/659–S/2008/39), de 23 de enero de 2008, párrafo 14.

cionales, pero también fiscales o abogados. Así, Policía, Justicia y Penitenciarías forman la tríada institucional esencial del Estado de Derecho por reunir, en estrecha colaboración, a los actores a cargo del cumplimiento y de la aplicación de la ley, con la función policial situada en la vanguardia de tal labor.

La función de policía es la actividad que la Administración del Estado lleva a cabo para garantizar el desarrollo de actividades individuales preservando el orden público y evitando que alteraciones de éste perturben la seguridad. Es expresión de la potestad que el Estado tiene para ordenar las actividades individuales y para limitar los derechos y las libertades individuales, en beneficio de la comunidad.

Para el ejercicio de esta función, se crean cuerpos de funcionarios o servidores públicos cuya función, que no puede suspenderse ni interrumpirse, es la de velar por el mantenimiento del orden público, proteger el libre ejercicio de derechos y libertades y garantizar la seguridad de los ciudadanos y que, siempre a las órdenes de las autoridades políticas, ha de prestarse en igualdad de circunstancias para todos. El personal de estos cuerpos exige para el ejercicio de sus funciones vocación de servicio público y una formación especializada y adecuada a las necesidades de cada tarea.

Su nacimiento en Occidente como función del Estado se sitúa allá por el período helenístico, y la adopción del término policía (del griego *politeia*) para «el buen orden de la cosa pública común», ya en el siglo XIV. Pero no será hasta el siglo XVIII en Francia, donde la policía asume, con la Ilustración, funciones similares a las que hoy en día la caracterizan.

En el mundo anglosajón encontramos los antecedentes en la creación en 1829, a las órdenes de un Primer Ministro que simpatizaba con la idea de establecer fuerzas policiales cuasi-militares, de la mano de Sir Robert Peel, entonces Secretario de Interior del Reino Unido (más tarde sería nombrado Primer Ministro), de la policía metropolitana de Londres.

En España, ya en 1473 se autoriza la formación de la *Hermandad nueva general de los reinos de Castilla y León* para asegurar el cumplimiento de la ley y perseguir la delincuencia en poblados y caminos. Disuelta rápidamente, fue sustituida a causa de la grave situación de inseguridad en 1476 por la *Santa Hermandad*, para proteger el comercio, pacificar el difícil tránsito por los caminos y perseguir el bandolerismo. Fue éste posiblemente el primer cuerpo policial realmente organizado de Europa y operó hasta su disolución en 1834, una vez creadas la Superintendencia General de Policía, para los núcleos urbanos (1824), y el Cuerpo de Carabineros, para fronteras y costas (1829).

De manera prácticamente simultánea, en 1844, se creó la Guardia Civil, primer cuerpo policial de ámbito geográfico nacional y ámbito compe-

tencial policial integral. La creación de la Guardia Civil, instituto armado de doble dependencia, se produce en respuesta al grave problema de seguridad pública rural en España. Su reglamento de servicio establecía obligaciones y facultades, dependencia funcional del Ministerio de la Gobernación, y el objeto primordial de la Institución: mantenimiento del orden público, protección de personas y propiedades y ejecución de las leyes; mientras que su Reglamento Militar determinaba su organización, ascensos, disciplina, estatuto del personal y dependencia orgánica del Ministerio de la Guerra. Estos dos reglamentos se fusionaron en 1845 proporcionando el que todavía hoy sirve como Reglamento de Servicio y código moral de la Institución, la «Cartilla del Guardia Civil», que establece la doctrina del Cuerpo y un código deontológico presidido por el honor como divisa, pero que también contempla la idea de la proporcionalidad de la respuesta de los agentes. La Cartilla crea la figura del Comandante de Puesto, que ha llegado hasta ahora como el mando policial más visible en el marco rural español.

De fundación mucho más reciente, España cuenta en la actualidad con otro cuerpo policial de ámbito nacional de naturaleza exclusivamente civil, el Cuerpo Nacional de Policía. El Cuerpo Nacional de Policía, con su estructura y denominación actual tiene su origen directo en la Constitución de 1978 y su origen mediato en la Ley de Policía 55/78, de 4 de diciembre.

Sus antecedentes los encontramos, no obstante, en dos cuerpos de la Policía Gubernativa de principios del siglo XX, el Cuerpo de Vigilancia y el Cuerpo de Seguridad, ambos de vocación civil, pero de cuya naturaleza solo gozaba el primero, como en los Cuerpos General de Policía (civil) y de Policía Armada y de Tráfico (militar) de 1952, dualidad que modificaciones legislativas de 1978 y 1980 perpetúan en los Cuerpos Superior de Policía (investigación) y de Policía Nacional (de orden público y estructura y organización castrenses). Con la promulgación de la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y al objeto, entre otros, de homogeneizar funciones y facilitar el mando y control, estos dos cuerpos se integran, extinguiéndose, en el actual Cuerpo Nacional de Policía.

La Segunda Guerra Mundial, con el nacimiento del Estado Social y Democrático de Derecho, orientado a satisfacer de forma eficaz las necesidades y demandas de los ciudadanos y cuyas instituciones y organismos funcionan como servicio público, marca un cambio notable en lo que se refiere a las obligaciones de los cuerpos policiales ya que, junto a sus funciones institucionales tradicionales de prevención de la delincuencia, investigación y represión del delito, garantía de la seguridad ciudadana y otras funciones administrativas –si bien adaptadas a las nuevas realidades sociales– han de ejercer además otras funciones, de carácter asistencial, que se salen del planteamiento tradicional de control social y con

las que asumen un papel asistencial de auxilio, protección e información al ciudadano.

Hay diferentes tipos de policía según se realice su clasificación por criterios competenciales, geográficos, funcionales u orgánicos. Desde el punto de vista del alcance de sus competencias, hay policías integrales y especializadas (FBI en EEUU, Guardacostas o policía de finanzas en Italia, etc.); en cuanto a su responsabilidad geográfica, son de ámbito nacional (Gendarmería, en Rumanía), regional (Mossos d'Esquadra, en Cataluña) o local (policías municipales); o en lo que se refiere a su naturaleza, estructura y/o dependencia orgánica, puede ser civil (Cuerpo Nacional de Policía, en España), militar (Policía Nacional, en Colombia) o mixta (Guardia Civil, en España).

Las funciones que tienen los cuerpos policiales en un Estado de Derecho varían dependiendo de la estructura y orgánica que los Estados otorgan a su sector de la seguridad. No obstante, dicha diversidad, la misión principal de cualquier cuerpo policial es la de proteger el libre ejercicio de derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Los principios que rigen la actuación de los cuerpos policiales en el cumplimiento de su misión y que forman, o debieran formar en cualquier caso, su código deontológico, en el marco de un Estado de Derecho son:

- Legalidad;
- Neutralidad política e imparcialidad;
- Jerarquía y subordinación;
- Respeto por la vida, la integridad y la dignidad de las personas, en particular de aquéllas bajo custodia policial, con obligación de impedir prácticas abusivas, arbitrarias o discriminatorias que pudieren entrañar violencia física o moral, observando en todo momento un trato correcto e informando sobre causa y finalidad de las intervenciones policiales, en particular si llevan aparejadas limitaciones de derechos y libertades; y
- Congruencia, oportunidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza, limitando el uso de armas a casos de grave riesgo para la vida humana, integridad física de las personas o seguridad ciudadana.

Hay funciones cuyo ejercicio es competencia de cuerpos policiales en casi todos los países, entre ellas:

- Velar por el cumplimiento de la ley y ejecución de órdenes de las autoridades ejecutivas y judiciales;
- Mantener y restablecer el orden público;
- Asegurar la seguridad ciudadana;
- Vigilar, asegurar, custodiar y proteger personas y bienes en peligro;

- Prevenir, perseguir e investigar actos delictivos, detener presuntos culpables y colaborar con autoridades judiciales;
- Recoger y analizar información;
- Vigilar y proteger edificios e instalaciones públicas, vías de comunicación terrestre, y centros e infraestructuras críticas;
- Proteger y dar seguridad a personas de relevancia pública;
- Controlar el tráfico de vehículos y transporte de personas y mercancías; y
- Colaborar, si es preciso, con las autoridades de protección civil.

Hay otros cometidos que no todos los Estados asignan a cuerpos policiales, por existir otras instituciones responsables del cumplimiento de la ley responsables de los mismos, ya sean entidades dentro del propio Ministerio del Interior (o del de Justicia en algunos países), cuerpos específicos de finanzas o aduanas, servicios específicos de seguridad o instituciones independientes de penitenciarías. Cometidos que incluyen, entre otros:

- Controlar la entrada y salida del territorio de soberanía;
- Vigilar y custodiar fronteras terrestres, aéreas y marítimas;
- Proporcionar seguridad fiscal al Estado, y prevenir y perseguir contrabando;
- Controlar y supervisar juego, armas y explosivos;
- Velar por el cumplimiento de decisiones judiciales y asegurar control, supervisión y gestión de centros penitenciarios<sup>3</sup>;
- Realizar la conducción urbana e interurbana de presos y detenidos;
- Controlar y supervisar empresas y servicios de seguridad privada;
- Velar por cumplimiento de normas y decisiones en materia de extranjería, extradición, expulsión y asilo;
- Expedir documentos de identidad y de viaje;
- Garantizar la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de recursos hidráulicos, riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza; y
- Colaborar y auxiliar a servicios de policía de otros países.

En una situación en la que el Estado ha desaparecido o está debilitado, las instituciones que garantizan la paz social y la protección de los derechos de los ciudadanos cobran aún mayor importancia. Los cuerpos policiales han de estar a la vanguardia de la protección de los derechos fundamentales y las libertades individuales de los ciudadanos, siendo centrales en el restablecimiento de la confianza en el Estado y en sus instituciones. Sin policía, falla un componente esencial en la triada institucional que hace marchar el Estado de Derecho.

<sup>3</sup> Hay países en los que esta función depende del Ministerio del Interior (España, por ejemplo), y hay otros en los que depende del Ministerio de Justicia (antiguas repúblicas yugoslavas); en cualquier caso las funciones son siempre las mismas.

## Seguridad como condición de sostenibilidad

*«Cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la seguridad internacional»<sup>4</sup>*

*Secretario General de Naciones Unidas  
Diciembre de 2004*

La mayoría de los conflictos que actualmente asolan a la humanidad son conflictos internos. A diferencia de las guerras entre Estados, para establecer la paz en un conflicto interno hay que resolver enormes dilemas de seguridad porque aquéllos que creen que la paz va en perjuicio de su poder recurren a la violencia y el mantenimiento de la paz fracasa si las estrategias no son adecuadas y las operaciones que se despliegan no cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios, tanto para llevar a cabo sus tareas como para defenderse de posibles ataques de los que no desean esa paz. Una oposición a la paz que puede encontrar en sí su propia razón de ser y es que «los acuerdos de paz concertados por gobiernos o por rebeldes que perpetran o instigan abusos masivos de los derechos humanos no sirven para nada y no se pueden poner en práctica» por lo que requieren una acción concertada de la Comunidad Internacional, en virtud de la autoridad que para ello tiene el Consejo de Seguridad y con los efectivos suficientes para corregir la situación, al tiempo que se reprima a los elementos hostiles, incluyendo contingentes de policía, por ser necesario desempeñar también funciones de policía y otras de orden público.

Pero las medidas que se adoptan para restablecer, imponer, mantener la paz, no aseguran por sí solas su sostenibilidad. El periodo que precede al conflicto interno y el de transición inmediatamente posterior a éste son esenciales para la consolidación de la paz y para evitar que el conflicto pueda resurgir.

Ley y orden constituyen el talón de Aquiles de cualquier esfuerzo de consolidación de la paz. La necesidad de seguridad hace del fomento del Estado de Derecho un elemento esencial porque su ausencia está tanto en el origen como en el resultado del conflicto. El Estado de Derecho contribuye así a la sostenibilidad de un entorno seguro en el que los miembros de las distintas comunidades presentes en la sociedad puedan ejercer

<sup>4</sup> «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos». Nota del Secretario General a la Asamblea General (A/59/565), de 2 de diciembre de 2004, adjuntando el Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, que traza un amplio marco para la seguridad colectiva del siglo XXI (en el resumen ejecutivo del informe).

libremente sus derechos, en el que las actividades delictivas sean perseguidas y los infractores puestos a disposición judicial, un entorno seguro en un Estado que poco a poco se va fortaleciendo cada vez más gracias a ello.

El restablecimiento de la legitimación del Estado y de su capacidad para ejercer su autoridad y cumplir con la obligación que tiene de proteger a sus ciudadanos es esencial. El respeto al principio de legalidad y la protección de los derechos humanos constituyen la base de un Estado de Derecho, que sea la base de una paz sostenible y de una democracia estable. Pero sólo en una situación en la que primen la ley y el orden puede construirse un Estado de Derecho. Resulta necesario, pues, garantizar el orden público desde el momento mismo en que finalicen los enfrentamientos armados y se tenga control del territorio.

La delincuencia organizada, el terrorismo, el contrabando o la corrupción traen consigo inseguridad y la inestabilidad, condiciones que llevan a la ciudadanía a la pérdida de confianza en las instituciones del Estado, y por ende en este último. En ausencia de instituciones estatales fiables, el individuo busca protección y apoyo en estructuras paralelas de autoridad. Estas estructuras pueden venir proporcionadas, en el mejor de los casos, por la comunidad –como sucedió en Kósovo entre 1991 y 1999– y en el peor por grupos socio-delictivos reforzados por el propio conflicto, como ocurrió en Kósovo tras 1999 y ante la incapacidad de la Administración Internacional de extender su autoridad a todo el territorio bajo su responsabilidad; o en Afganistán, tras el repunte de la insurgencia que se produjo a partir de 2008 aproximadamente, siguiendo al prolongado retraso con el que se produjeron los despliegues de la Misión de Asistencia en Afganistán (UNAMA) y la Fuerza de Asistencia a la Seguridad (ISAF) en todo Afganistán, retraso que influyó decisivamente en la expansión de la autoridad del Gobierno afgano a la totalidad del territorio de soberanía.

Estos grupos socio-delictivos, que son a la vez origen y consecuencia del conflicto, continúan pues dominando las relaciones sociales y de poder, ya sea directamente o a través de estructuras administrativas paralelas u oficiales. Así, es frecuente la relación, e incluso la cooperación, entre la Administración que sucede al conflicto y las redes de delincuencia organizada y redes terroristas, una relación que se fortalece en Estados frágiles o fallidos y que constituye un caldo de cultivo ideal para el mayor crecimiento y expansión de este tipo de organizaciones delictivas. Ello afecta y mina la construcción de instituciones democráticas, dificulta la labor de organizaciones internacionales y locales y genera cansancio en los donantes y en las sociedades que los apoyan y, lo que es más importante, dificulta –en ocasiones hasta el punto de imposibilitar o incluso descartar– el restablecimiento de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Es esencial que el restablecimiento del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado se produzca de manera democrática y legítima y que los cuerpos de seguridad representen y protejan a la totalidad del Estado y a la población y no sean únicamente instrumentos al servicio del poder. Así, no es suficiente garantizar la presencia de cuerpos de seguridad bien entrenados y dotados, sino que es también necesario contribuir al establecimiento de mecanismos de supervisión y de rendición de cuentas que sitúen a dichos cuerpos de seguridad en el marco de una cultura de responsabilidad social y democrática. Solo abordando todos los aspectos de la seguridad se dará cumplida respuesta a dichas exigencias.

El mantenimiento de una situación en la que prime la ley y el orden, en el marco del respeto al principio de legalidad, trasciende con mucho el mero restablecimiento del orden por parte de las fuerzas de seguridad, exige la garantía de protección de los derechos humanos de los ciudadanos y reduce la impunidad de aquéllos que violan dichos derechos e infringen las leyes penales.

Uno de los primeros desafíos a los que las fuerzas policiales han de enfrentarse, como parte de un proceso de reconciliación (y por ende de estabilización) más amplio, es a la identificación, eliminación e investigación judicial –con vistas a un eventual procesamiento– de funcionarios y representantes de la Administración anterior. Es por ello que ha de ponerse contar también con un sistema judicial efectivo.

Solo con una herramienta formal que responda de manera reglada a las exigencias de justicia de la sociedad al tiempo que se mantenga el orden podrá avanzarse en la re-construcción de una arquitectura de seguridad interior, cuando nos enfrentamos a un Estado frágil o debilitado. Solo en condiciones de estabilidad y seguridad puede avanzarse en el uso de dicha herramienta. La reforma del sector de la seguridad es central a cualquier esfuerzo de estabilización.

### **Las fuerzas de gendarmería como herramienta de gobernabilidad: el ejercicio de la autoridad y la administración del territorio de soberanía**

Como ya hemos dicho, tras los conflictos nos encontramos generalmente con Estados desestructurados, debilitados y, en ocasiones, completamente destruidos. Una gran parte de la población, en su mayoría rural, se ha reagrupado en torno a los escasos núcleos urbanos en busca de protección y alimento, pero sin posibilidades de adaptación al estilo de vida de las ciudades y con la mirada puesta en el regreso a su hábitat natural. La economía, incluso en países con recursos naturales suficientes, está seriamente dañada tras los enfrentamientos, imposibilitando los procesos necesarios para hacer de los recursos una fuente de riqueza y desarrollo que, además, está en las manos de una minoría muy reducida de la población.

La presencia del Estado, que en la mayoría de los casos era de poca entidad en la totalidad del territorio de soberanía, se reduce tras el conflicto, perdiendo con ello legitimación y poder. No solo no ejerce su autoridad, sino que abandona a la población a su suerte, no garantiza su seguridad, no presta servicio alguno y, en sus escasas actuaciones, opera sólo con criterios y patrones clientelistas, favorables solo a aquéllos que se encuentran en el origen del propio conflicto, o que se han fortalecido con él. Resulta necesario restablecer –y en ocasiones incluso crear– fuerzas policiales que asuman la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la ley y de garantizar la seguridad así como el ejercicio de derechos por los ciudadanos.

Hay diferentes tipos de fuerzas policiales en los Estados Democráticos y de Derecho de todo el planeta. Éstas pueden ser agrupadas en dos grandes tipos, a saber: fuerzas policiales de estatuto y naturaleza civil y fuerzas de estatuto y naturaleza militar; la dependencia en ambos casos, en la mayoría de los Estados, es de la autoridad política civil bajo cuyo control ejecutivo desarrolla sus acciones que, en cualquier caso, están sujetas al control político de los representantes de los ciudadanos. Estas condiciones son las que determinan su sujeción a normas y estándares de derechos humanos internacionalmente aceptados.

Los países que proceden de un modelo de administración pública de corte anglosajón favorecen originalmente en su mayoría modelos de policía estrictamente civil, mientras que aquéllos países cuya Administración responde más a sistemas de corte napoleónico, optaron en su mayoría por un modelo mixto que favorece la coexistencia de fuerzas policiales de estatuto civil junto a otras de naturaleza y estatuto militar, ambas de ámbito nacional y ambas de dependencia civil, materializada a través del ministerio que en cada caso se ocupa de la seguridad interior del Estado. Es el poder político a través de las leyes el que determina las competencias de uno y otro tipo de cuerpo policial, haciéndolo tanto funcional como geográficamente. A grandes rasgos, las fuerzas policiales civiles desarrollan sus competencias en los núcleos urbanos, quedando el ámbito rural y los pequeños núcleos de población bajo la jurisdicción de las fuerzas policiales de gendarmería; numerosas excepciones podrían ilustrar esta gran regla.

Cuando se plantea la necesidad de reforma del sector de la seguridad, sobre todo en situación de restablecimiento de la paz y de la seguridad, es un buen momento para examinar las bondades de uno u otro modelo.

A salvo de la certeza de que es a los Estados soberanos a quienes corresponde la elección, el diseño y el establecimiento de sus fuerzas y cuerpos de seguridad, cabe apuntar una serie de reflexiones que pudieran aportar elementos de juicio para realizar dicho proceso.

La mayor limitación de unos recursos de natural escasos que se produce en países cuya economía se ve mermada por el conflicto y el enfrenta-

miento, sus usos y tradición policial, administrativa, legislativa y judicial, parecen aconsejar la elección –al menos en principio– de un solo tipo de policía a la hora de afrontar dichos procesos de reforma del sector de la seguridad.

Los Estados que requieren del restablecimiento de cuerpos policiales carecen de suficientes recursos humanos y posibilidades de formación, por lo que elegir un modelo policial que permita garantizar la seguridad ciudadana y la protección de derechos tanto en núcleos urbanos como en entornos rurales se convierte en una necesidad imperiosa.

El modelo policial que ofrecen las gendarmerías es el que mejor se adecua a estas situaciones de post-conflicto y de carencia de recursos en las que la Comunidad Internacional se ve abocada a actuar.

Las gendarmerías están capacitadas para actuar tanto en núcleos urbanos como en grandes extensiones de terreno en entornos rurales con baja densidad de población y difícil acceso, incluso cuando la entidad de sus unidades es más bien reducida. Por sus características y forma de actuación, están preparadas para poder ser desplegadas en pequeñas unidades por todo el territorio nacional y con capacidad de actuar de forma autónoma cubriendo áreas no demasiado extensas que en la mayoría de los casos coinciden con entes administrativos básicos en los que se divide el territorio de un Estado (municipios o comarcas) con un alto grado de autosuficiencia y respetando las mínimas exigencias de seguridad.

Este tipo de despliegue territorial les otorga una función como órgano vertebrador de la acción del Estado constituyendo una de las mejores referencias de la cohesión territorial y social y garantizando que los poderes del Estado estén presentes en todos los rincones del territorio de soberanía, en sitios a los que otras instituciones no tienen capacidad de acceder.

El control del territorio de soberanía basado en el despliegue de estas pequeñas unidades de gendarmería facilita la gobernabilidad del territorio. Estas funciones se ven favorecidas por la formación especializada en materia policial y las tareas íntegramente policiales de dichas unidades de gendarmería, así como por su naturaleza y su adiestramiento militar, que les permite actuar de manera autosuficiente y en perfecta armonía con otras fuerzas armadas (y por ello de estructura y naturaleza militar) en un mismo territorio, sin ver por ello mermaid sus competencias y el desarrollo de sus tareas, fin último de su despliegue.

La formación castrense de los cuerpos de gendarmería permite a sus miembros entender la estructura y valores que informan la actuación de las fuerzas armadas con las que han de convivir e interactuar, facilitando así la interoperabilidad de sus unidades y sus mandos, e incluso

de sus miembros a título individual. Esta interoperabilidad resulta tanto más necesaria en escenarios potenciales de despliegue problemáticos y/o altamente militarizados, ya sea por la estructura de gobierno presente o por un recrudescimiento temporal de las condiciones de seguridad.

La versatilidad de las unidades de gendarmería permite su integración en –y eventual salida de– cadenas de mando militares sin que ni su función policial civil se vea por ello comprometida. Es necesario que la cadena de mando de la policía esté siempre nítidamente separada de la cadena de mando de Fuerzas Armadas, sin perjuicio de la necesaria colaboración entre ambas; una colaboración que se verá beneficiada por el establecimiento de fuerzas policiales de gendarmería en el país.

El estatuto militar de las gendarmerías y su dependencia del poder civil en la persona del Ministro del Interior garantizará al mismo tiempo su interoperabilidad con Fuerzas Armadas y su separación de éstas.

El modelo de unidad, su cohesión de grupo, prevalece en zonas post-conflicto sobre la visión individual de otros modelos policiales, de naturaleza estrictamente civil, sin que ello perjudique su misión estrictamente civil y policial. El modelo de gendarmería asegura así el control del territorio a través de un despliegue que se fundamenta en la relación de sus efectivos con la población, con la que busca el establecimiento de lazos fuertes y estrechos en su actuación diaria.

Las gendarmerías tienen perfectamente interiorizado que la unidad mínima de actuación policial es la pareja, que proporciona un mínimo de autoprotección y reacción. Estas unidades mínimas pueden ser objeto de agregación sin mayor necesidad de formación y adiestramiento, en función de las necesidades del despliegue, que es por ello menos exigente que el de otros modelos policiales.

Y no obstante lo anterior, este modelo cuenta también con unidades que gozan de una mayor especialización y que dan respuesta, de manera exhaustiva, a cualesquiera necesidades policiales que una sociedad pudiere presentar, incluyendo unidades más orientadas al control del territorio y al mantenimiento del orden y que pueden ser más o menos grandes según la extensión cuya seguridad hay que garantizar y la problemática de ésta.

La vocación rural de estos cuerpos policiales, no obstante capacitados para operar también en núcleos urbanos, hacen de su modelo el de mayor idoneidad a la hora de afrontar la reforma policial, más aún en los casos en que ésta ha de llevarse a cabo en Estados debilitados o fallidos en los que la primera dificultad con la que nos encontramos es la ausencia de instituciones estatales y, por ello, de falta de presencia de la autoridad del Estado en la totalidad del territorio de soberanía.

**«Police-keeping» vs. Peace-keeping. Las unidades policiales de estabilización y el valor añadido de las fuerzas de gendarmería**

Somos testigos en la actualidad de una seguridad degradada caracterizada por una interdependencia global y resultado, entre otros, de la multiplicación de conflictos internos y asimétricos por todo el planeta, que han trasladado el monopolio de la violencia de las manos del Estado a las de una multiplicidad de actores. Complejidad y peligrosidad caracterizan casi todos los escenarios en los que la intervención internacional es considerada necesaria. Complejidad propia de situaciones de conflicto o, potencialmente, propicias al mismo, con Estados debilitados o destruidos, y peligrosidad consecuencia de la inestabilidad y la falta de seguridad que identifican cualquier enfrentamiento armado.

Son éstas las condiciones propicias para una intervención internacional que contribuya al restablecimiento de la seguridad y, con ella, al de la estabilidad que el Estado necesita. Y las necesita para fortalecer sus instituciones y recuperar la confianza de su población en ellas. Solo así podrá ejercer su autoridad en la totalidad de su territorio de soberanía y honrar su obligación de proteger los derechos y libertades de que son titulares sus ciudadanos. Pero para ello, como se ha afirmado ya, es necesario un entorno en el que reinen ley y orden, en estricto respeto del principio de legalidad, condiciones propias de un Estado democrático y de Derecho.

Es éste un ámbito en el que las iniciativas institucionales, como la unidad de reforma del sector de la seguridad de ONU o la Agrupación interinstitucional de ONU para la reforma del sector de la seguridad (IASSRTF)<sup>5</sup>, pueden jugar un papel esencial, ya sea en el campo de la asesoría como en el desarrollo de acciones más operativas. El concurso de diferentes actores de la Comunidad Internacional sobre el terreno, tanto del sistema de ONU como de fuera, hace de la consolidación de la paz una tarea lenta y de difícil coordinación, una coordinación que debe estar en manos de las autoridades locales asistidas por representantes de la Comunidad Internacional.

En los esfuerzos de reconstrucción en entornos donde el conflicto se ha producido de manera asimétrica se producen dos procesos de intervención internacional, cada uno de los cuales cuenta con diferentes fases en su actuación. Hay un primer proceso, de duración necesariamente limitada, por motivos operativos y de legitimidad, en el que la operación internacional soporta la responsabilidad principal sobre la seguridad en el territorio de un Estado objeto de intervención y que termina con la transferencia de la responsabilidad principal en materia de seguridad

<sup>5</sup> Security Sector Reform Unit y la Inter-Agency Security Sector Reform Task Force, establecida por el Secretario-General de la Organización en 2007. Para mayor información sobre estas iniciativas, <http://unssr.unlb.org>.

al Estado receptor, y un segundo proceso, mucho más prolongado en el tiempo, en el que el Estado es el responsable principal de la seguridad en el territorio sobre el que ejerce su soberanía.

Ateniéndonos a la doctrina ONU, la reforma del sector de la seguridad hace referencia a un proceso por parte de las autoridades nacionales, que tiene por objeto una seguridad eficaz y responsable para Estado y población, sin discriminación y con pleno respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho (Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, 2007<sup>6</sup>; y «United Nations SSR Perspective», 2012<sup>7</sup>), un proceso que por su duración y exigencias ha de ser de la responsabilidad de un personal con formación especializada y cuyo despliegue ha de poder realizarse dentro de parámetros temporales y orgánicos de gran flexibilidad.

Hay varias fases en el primer proceso, objeto de nuestro estudio, de intervención y responsabilidad internacional: una fase de identificación de obstáculos y de elementos que facilitan la seguridad y de diseño de la actuación, una segunda fase de ejecución en la que se eliminan los obstáculos para la seguridad, una tercera fase en la que se busca mantener las condiciones de seguridad adquiridas y durante la cual se han de establecer las condiciones e instituciones necesarias para la siguiente fase que garantizará la sostenibilidad de las actuaciones. Una vez alcanzado este punto, sólo resta poder llevar a cabo la transferencia de la responsabilidad principal en materia de seguridad a las instituciones locales, sin la cual la salida del grueso de los efectivos internacionales no podría producirse de manera responsable. Pero para ello es necesario que previamente se hayan restablecido las instituciones locales que han de asumir dichas responsabilidades.

El restablecimiento de un entorno seguro es, en estas circunstancias y cuando el Estado o los órganos con responsabilidad para ello lo determinen, tarea de las fuerzas armadas para ello desplegadas, inicialmente por la Comunidad Internacional. Pero esta responsabilidad no puede recaer eternamente sobre la Comunidad Internacional y su solución no puede consistir en el despliegue permanente de Fuerzas Armadas o Fuerzas Policiales internacionales. La responsabilidad sobre la seguridad y el orden público en el territorio ha de recaer cuanto antes en el propio Estado, para lo que la formación y preparación de cuerpos de seguridad competentes y suficientes del propio Estado es una necesidad imperativa, aun cuando en este área de la asistencia internacional los plazos temporales

<sup>6</sup> Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: función del Consejo de Seguridad en apoyo de la reforma del sector de la seguridad (S/PRST/2007/3), de 20 de febrero.

<sup>7</sup> «United Nations SSR Perspective» en *Sustainable Peace through Justice and Security*, de la Unidad de Reforma del Sector de la Seguridad, Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (Nueva York, mayo de 2012).

que se barajan tengan un carácter más dilatado. Pero el mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana no puede tampoco estar bajo la responsabilidad de las fuerzas armadas del Estado en cuestión, por carecer éstas del adiestramiento y doctrinas necesarias para estas funciones, más propias de cuerpos policiales.

El modelo operativo ha de integrar, pues, un componente militar y otro componente de apoyo cuyas tareas estén encaminadas a asegurar el restablecimiento del Estado de Derecho y la reconstrucción institucional, constituyendo una de las vulnerabilidades de este modelo la dificultad que plantea la transferencia de autoridad y responsabilidad operacional de las fuerzas armadas internacionales a la policía local, dificultad que nace de los límites temporales de la intervención militar y del carácter gradual que la mencionada transferencia de responsabilidad ha de tener, para poder así asegurar su sostenibilidad.

Aquí, la solución viene de la mano del uso de fuerzas policiales que garanticen la atención necesaria a la dimensión de seguridad, pero también a la dimensión civil y la policial de las operaciones de paz. Fuerzas policiales que se harían así cargo del componente policial de las operaciones de paz, y no solo en sus aspectos operativos, sino también en aquellos otros con relevancia para la reconstrucción de la arquitectura de seguridad interior del Estado, y que por ello han de operar junto a expertos en seguridad que apunten su esfuerzo.

La operación policial ha de desplegar simultáneamente a la operación militar, pero de manera gradual, incluyendo en los primeros momentos unidades capaces de analizar, evaluar y valorar las necesidades policiales, así como con la capacidad decisoria necesaria para el posterior diseño y despliegue del grueso del componente policial. El grueso de la operación policial debería completar su despliegue con carácter inmediato al cese de hostilidades y permanecer, disminuyendo gradualmente su presencia, hasta que el procedimiento de transferencia de autoridad haya concluido en su totalidad e incluso después de dicha transferencia por un plazo a determinar en cada caso y desarrollando tareas de tutela y asesoría, en función de las necesidades de cada caso.

Al inicio de estas operaciones suele presentarse la necesidad inmediata de combatir una criminalidad rampante, asesinatos por venganza y graves disturbios del orden público. Éste es el momento en el que las fuerzas policiales han de enfrentarse a la violencia para reducir la violencia y para cambiar la violencia. Es aquí donde fuerzas policiales internacionales pueden contribuir a la labor de restablecimiento de las fuerzas policiales locales al tiempo que contribuyen a la garantía de la situación de seguridad necesaria para dicho restablecimiento.

Pero la mayoría de los cuerpos policiales de los distintos países no tienen el personal suficiente para poder prescindir de grandes contingentes du-

rante períodos prolongados de tiempo, por lo que inicialmente se acude, por regla general, a contingentes militares para este tipo de labores.

Pero incluso cuando se tiende a la proporción de efectivos policiales, a pesar de las dificultades que ello entraña, hay algunos países acuden a empresas privadas para el reclutamiento del personal con el que contribuyen al esfuerzo global.

Estas empresas privadas proporcionan, a través de un reclutamiento irregular, un personal compuesto por individuos de muy diversas características y procedencia, que va desde antiguos miembros de Fuerzas Armadas, vigilantes de seguridad privada, policías locales, etc. La mayoría de ellos están jubilados y carecen de formación policial integral. Éste es el caso del personal policial que proporciona EEUU a través de la empresa Dyn Corp, que es el contratista habitual de su Departamento de Estado para este tipo de acciones (Kósovo, Afganistán, etc.).

Tanto en el caso de empleo de efectivos de Fuerzas Armadas, como en el de personal de contratistas (en su mayoría también de Fuerzas Armadas), se producen más «errores» en operaciones de reforma del sector de la seguridad, ya sean éstas de sustitución, de formación o de supervisión, que cuando son fuerzas policiales las que prestan esos servicios. Esto sucedió en Kósovo durante la Administración Provisional de Naciones Unidas. Muchos procedimientos judiciales acabaron siendo nulos de pleno derecho debido a errores invalidantes en la recogida de pruebas o en la realización de otras acciones dentro de la instrucción judicial de diferentes causas criminales, dejando impunes delitos que no habría quedado así, de haber realizado la investigación conforme a Derecho.

Suele también ser el caso, que sea, durante esta primera fase de la operación cuando la misma sea puesta a prueba por parte de elementos y grupos delictivos presentes en el territorio de acogida, al objeto de «tomar la medida» a la misión para así poder establecer el grado de la respuesta ante los estímulos. Una respuesta inadecuada, ya sea por exceso como por defecto, debida a la ausencia de preparación, puede generar deficiencias que se arrastren a lo largo de toda la operación e incluso más allá de la misma, afectando a las propias fuerzas policiales a cuya formación y reforma se pretendía asistir.

Pero la formación exclusivamente policial no es suficiente cuando nos enfrentamos a una situación post-conflicto con una seguridad seriamente degradada y un entorno inestable, haciendo necesaria la presencia de un personal que, como afirma el Teniente Coronel de la Guardia Civil Santiago Martín Gómez<sup>8</sup> en lecciones extraídas de su participación en la re-

<sup>8</sup> Martín Gómez, J. Santiago. «Compromiso para la reforma de la policía nacional afgana». Documento de Opinión n.º 19/2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos, febrero de 2011.

forma policial en Afganistán, reúna habilidades estrictamente policiales (conocidas como «*blue skills*»), es decir «los conocimientos necesarios para prestar el servicio policial a la comunidad, principalmente mediante el conocimiento de las leyes, los derechos de los ciudadanos y las normas de conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley», y militares (o «*green skills*») que les permitan hacer frente a las acciones de grupos violentos o insurgentes.

Resulta necesario contar con fuerzas policiales de estabilización listas para el despliegue, autosuficientes desde el punto de vista logístico, con un alto nivel de interoperabilidad con unidades similares y que, estando o no integradas en cadenas de mando, ya sean éstas civiles, militares o mixtas, cuenten con una estructura de mando y control disciplinada y sean capaces de llevar a cabo un despliegue rápido en entornos inseguros o altamente inestables en los que efectivos policiales desplegados individualmente tendrían dificultades para sobrevivir. Han de ser unidades policiales fuertes y armadas, capaces de realizar labores de orden público, así como un amplio abanico de labores especializadas en el marco del cumplimiento de la ley, exijan o no disciplina de grupo en su ejecución. Son unidades entrenadas para hacer uso de la fuerza cuya intensidad se determinará en función de las circunstancias y que no será letal, por regla general. La fuerza letal es de poco o ningún uso en el trabajo policial, a la hora de evitar la pérdida de vidas humanas y la destrucción de propiedad. Las unidades militares son por ello poco efectivas en materia de criminalidad y orden público.

Este tipo de unidades de estabilización sí pueden dar respuesta a la laguna que se plantea entre el uso de contingentes militares, muy competentes en el uso de la fuerza letal, y el uso de efectivos policiales a título individual y cuyas opciones (cuando no trabajan desarmados), salvo excepciones, son limitadas en lo que se refiere al uso de la fuerza.

Entre las tareas más críticas que realizan en materia de seguridad pública, además, puede estar la de hacer frente a amenazas en forma de estructuras de poder político-criminales, falsas organizaciones de inteligencia, señores de la guerra, grupos fanáticos religiosos, terroristas internacionales, y combinaciones de los anteriores. Desórdenes públicos orquestados o con elementos ajenos, suelen ser los síntomas de la presencia de oposición a estos procesos de paz.

Los miembros de fuerzas policiales no pueden, individualmente, ni manejar grandes desórdenes civiles ni las estructuras de poder criminales que los instigan. Para salvar la brecha abierta, hay que proporcionar unidades que tengan la capacidad de hacer cumplir la ley cuando ello exija el uso de la fuerza (no letal), pero que también tengan la formación policial y la capacidad de realizar labores de inteligencia y de investigación criminal.

Estas unidades policiales, denominadas «unidades policiales de estabilización», siguiendo a Michael Dziedzic<sup>9</sup> así como a gran parte de la doctrina, suplen la laguna con competencias policiales integrales, que van desde funciones especializadas hasta las de orden público, que requieren disciplina de grupo para sus actuaciones. Estas tareas incluyen control de masas; protección de autoridades; protección de testigos; operaciones de alto riesgo; patrullaje urbano, rural y de fronteras; información; recogida de pruebas e investigación criminal; lucha contra el crimen organizado, el terrorismo y la insurgencia; seguridad estática y móvil de infraestructuras críticas y zonas vulnerables; seguridad electoral; traslado de presos; y, allí donde sea necesario, seguridad penitenciaria.

Este concepto de unidades de estabilización se desarrolla a partir del concepto de unidades reunidas. Las unidades reunidas son inicialmente unidades de reserva, concebidas, preparadas y organizadas para su empleo en beneficio de otras unidades; carecen de demarcación propia y se preparan y organizan en función de sus cometidos en módulos de intervención, cuya entidad varía en función de las misiones que han de realizar.

Este tipo de unidades han demostrado su eficacia en diferentes teatros de operaciones, en particular en sus primeros despliegues de Kósovo y Timor Oriental, donde el carácter de Administración Provisional de estas dos misiones de Naciones Unidas delegaba en estas unidades reunidas la responsabilidad en lo que se refiere al mantenimiento del orden público. En Kósovo, la Administración Provisional desplegó una fuerza policial multinacional con carácter ejecutivo y tareas operativas (UNMIK, Police) llegó a contar entre sus efectivos –la mayoría de los cuales desplegaron a título individual– con hasta nueve de estas unidades (incluyendo una unidad ucraniana de perros), dándoles entonces el nombre de «unidades de policía especializadas» (SPU<sup>10</sup>, por sus siglas en inglés<sup>11</sup>). Estas unidades policiales contribuyeron a salvar la brecha existente en materia de seguridad ciudadana, a través de tareas policiales de alto riesgo que exigían un alto nivel de competencia en el uso, en tanto que unidad, de la fuerza «no letal».

El despliegue de unidades reunidas de policía de ONU se ha incrementado a partir de las dos unidades que desplegaron en 2000 hasta las más de 60 de 2010 y más de 6.000 efectivos. Son unidades de despliegue rápido,

<sup>9</sup> Dziedzic, Michael & Colonel Christine Stark «Bridging the Public Security Gap. The Role of the Centre of Excellence for Stability Police Units (CoESPU) in Contemporary Peace Operations». United States Institute of Peace, junio 2006.

<sup>10</sup> Specialised Police Unit. Sólo en Kósovo fueron conocidas con ese nombre. En la actualidad, SPU designan a las unidades policiales de estabilización (Stability Police Units), que representan un paso adelante y de las que hablaremos más abajo.

<sup>11</sup> Las siglas de los diferentes tipos de unidades a lo largo de este trabajo se proporcionarán en inglés, por ser las de uso más frecuente.

bien equipadas y entrenadas para actuar con un alto grado de cohesión, capaces de responder a una amplia gama de contingencias. Son autosuficientes, capaces de operar en entornos de alto riesgo y que despliegan para cumplir funciones policiales de orden público y otras operaciones de índole policial que entrañen alto riesgo. Ha sido recientemente que estas unidades pasaron a denominarse «unidades policiales reunidas» (FPU<sup>12</sup>), contando en la actualidad con una fuerza estándar de aproximadamente 140 efectivos y operando al mando del Comisionado de la Policía de ONU.

Unidades similares que encontramos en el contexto de la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN), reciben el nombre de «unidades multinacionales especializadas» (MSU<sup>13</sup>) que, con una fuerza de entre 250 y 600 efectivos, operan al mando del Comandante de la Fuerza.

Varios países de la Unión Europea han creado una Fuerza de Gendarmería, de la que hablaremos después, que ha desarrollado también una capacidad policial de estabilización, de despliegue rápido, ya sea al mando del Comisionado de la Policía Internacional o de la autoridad militar competente, a la que denomina «Unidades Policiales Integradas» (IPU<sup>14</sup>), capaces de realizar un amplio abanico de tareas policiales ejecutivas, la flexibilidad de cuyo diseño dependerá de las necesidades de cada operación o marco de despliegue.

Estas unidades policiales de estabilización, además de un papel esencial en el establecimiento de condiciones de seguridad pública, son mucho más rentables que los efectivos policiales individuales, a los que además hay que proporcionar equipos y vehículos.

En contra de lo que defienden algunos autores (USIP Special Report 118 «Building Civilian Capacity for US Stability Operations», de abril de 2004), soy de la opinión de que la base del argumento a favor de fuerzas de gendarmería en estas unidades de estabilización no se encuentra exclusivamente en la capacidad que sus efectivos tienen para dar respuesta a la necesidad de interoperabilidad ni siquiera en la natural facilidad que tienen para integrarse, gracias a su formación de base, en una cadena de mando de naturaleza militar, sino en su carácter rural y espíritu de unidad propio de la formación castrense.

Pero junto a la facilidad de integración, ya sea a título individual o colectivo, en cadenas de mando militares (integración orgánica, se entiende), sin necesidad de formación o entrenamiento suplementarios y sin perjuicio de su función civil policial, es debido a su formación policial que ofrecen una amplia gama de servicios policiales como cualquier otra organización policial integral y la capacidad de establecer y/o integrarse en uni-

<sup>12</sup> Formed Police Unit.

<sup>13</sup> Multinational Specialised Unit.

<sup>14</sup> Integrated Police Unit.

dades reunidas –nacionales o internacionales– que exijan un alto grado de interoperabilidad.

La participación de este tipo de unidades puede llevarse a cabo sin perjuicio de la integración de efectivos de las policías civiles de los Estados, a título individual en misiones menos exigentes, siempre y cuando las condiciones de seguridad lo permitan.

### Condicionabilidad y diligencia debida. Reforma policial en África

África es tanto un contribuyente primordial de personal para operaciones de paz, como un teatro receptor de dichas operaciones. A fecha de hoy<sup>15</sup> el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas tiene desplegadas en el continente africano nueve operaciones de mantenimiento de la paz, y el Departamento de Asuntos Políticos cuenta con cinco oficinas políticas y una misión de asistencia, todas ellas con componentes policiales de mayor o menor entidad<sup>16</sup>.

Cada vez más, la Organización de las Naciones Unidas lleva a cabo su labor en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a través de la acción de organismos y organizaciones regionales, la Organización para la Unidad Africana, entre otros. La Unión Europea cuenta también con presencia en África, tiene programas y proyectos de cooperación por toda su geografía, pero cuenta también con cinco operaciones de reforma del sector de la seguridad con mandato específicamente de reforma policial, en el marco de su política común de Seguridad y Defensa<sup>17</sup>.

Muchos países africanos heredaron sus estructuras administrativas, y por ende sus estructuras policiales, de las metrópolis coloniales de las que en su mayoría se independizaron a partir de 1960<sup>18</sup>.

El esfuerzo de reforma tiene cada vez más forma de colaboración por parte de las propias naciones africanas. En los últimos años, la incorporación de policías nacionales de países africanos, con participación a título individual y –dad vez más– en unidades reunidas, ha aumentado exponencialmente. Esta participación se ha hecho notar en las misiones lideradas por la Organización para la Unidad Africana, pero también y de manera más relevante en las establecidas por Naciones Unidas. Varios países africanos proporcionan cada vez más, pero Nigeria y Senegal en especial, unidades reunidas para su despliegue en operaciones de paz, así como asesores policiales y efectivos a título individual.

<sup>15</sup> Febrero de 2013.

<sup>16</sup> [www.un.org/peacekeeping/operations/current.shtml](http://www.un.org/peacekeeping/operations/current.shtml) y [www.un.org/depts/dpa](http://www.un.org/depts/dpa).

<sup>17</sup> <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en>.

<sup>18</sup> Resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, que contiene la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

Para facilitar esta labor, encontramos que hay países occidentales, organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales que han creado y establecido una serie de programas para formar efectivos y formadores policiales africanos, dentro y fuera de África.

Entre los problemas a que se han enfrentado las operaciones internacionales, encontramos la impotencia con la que son testigos de cómo las instituciones policiales a las que apoyan abusan del sistema, beneficiándose de la ayuda para su formación técnica y adiestramiento policial y militar, e infringen los principios que han de regir su actuación, fundamentalmente en lo que se refiere a las violaciones de derechos humanos y libertades. La Organización, en este punto, pretende el establecimiento de un sistema de control y supervisión que permita limitar la ayuda o el apoyo a dichas instituciones cuando sus actuaciones no se ajusten a principios y normas internacionales de derechos humanos.

Así, en 2009, el Consejo de Seguridad afirmó que el apoyo de la Misión en la República Democrática de Congo (MONUC) que había de otorgar a las Fuerzas Armadas de este país estaba condicionada al respeto de estas instituciones por los derechos humanos en sus actuaciones<sup>19</sup>.

El paso definitivo se dio con la adopción, en julio de 2011, por la Organización de Naciones Unidas de la política de diligencia debida en derechos humanos (HRDDP<sup>20</sup>), que establece los principios y medidas para integrar los derechos humanos en la labor de cualesquiera actores del sistema ONU que despliegue en apoyo de instituciones de seguridad nacionales, no permitiendo dicho apoyo u obligando a retirarlo cuando haya razones fundadas para creer que existe un riesgo real de que las entidades receptoras de dicho apoyo están cometiendo graves violaciones contra el derecho internacional humanitario, de los derechos humanos, o de refugiados y de que las autoridades competentes no están adoptando las medidas correctivas o atenuantes necesarias.

Esta política de diligencia debida, que será de aplicación a la ayuda otorgada a los distintos componentes del sector de la seguridad, ya sea a la fuerza o a las autoridades encargadas de la gestión, la administración, el mando o el control de aquéllas, establece un importante precedente para el proceso de evaluación del riesgo y de la ejecución de apoyo técnico en plena coherencia con las responsabilidades de ONU en materia de derechos humanos.

La Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen Organizado (UNODC<sup>21</sup>) está actualmente elaborando directrices normalizadas para la aplicación de los requisitos de diligencia debida. Las directrices propor-

<sup>19</sup> S/RES/1906 (2009), párrafo 22.

<sup>20</sup> *Human Rights Due Diligence Policy*.

<sup>21</sup> *United Nations Office on Drugs and Organised Crime*.

cionarán información sobre la verificación de antecedentes de los beneficiarios del apoyo de la UNODC de una manera transparente y responsable, a fin de garantizar que los derechos humanos sean respetados tanto por los participantes como por la UNODC. Los controles verificarán violaciones del derecho Internacional Humanitario, del derecho de los Derechos Humanos y de los Refugiados, mediante el estudio de fuentes abiertas.

### Lecciones aprendidas y por aprender

La función policial es la expresión de la autoridad del Estado y su legitimidad para ordenar las actividades individuales en beneficio de la comunidad, velando por la seguridad y el orden y garantizando el libre ejercicio de derechos y libertades de los ciudadanos.

La creación de gendarmerías en África viene derivada, en la mayoría de los casos, de la influencia de las metrópolis coloniales, principalmente de la belga y la francesa. Estructuras policiales de gendarmería han permanecido en los países africanos tras la ola de descolonización de mediados del siglo XX. Así, podemos encontrar fuerzas de gendarmería (aunque no lleven ese nombre) en Argelia, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Comoras, Costa de Marfil, Egipto, Gabón, Guinea-Conakry, Madagascar, Malí, Marruecos, Mauritania, Níger, República Centroafricana, República Democrática de Congo, Ruanda, Senegal, Togo, Túnez y Yibuti.

Pero no solo tienen gendarmerías los Estados surgidos de la descolonización francesa y belga del siglo XX. Además de países europeos con tradición de gendarmería (España, Francia, Italia, Portugal, Holanda, Rumanía,...), otros países cuentan también con fuerzas policiales de gendarmería en la actualidad, a título de ejemplo podemos nombrar: la Gendarmería Nacional argentina, la Policía militar brasileña, la Policía Montada de Canadá, los Carabineros de Chile, la Policía Armada Popular china, la Gendarmería turca, la Policía Nacional colombiana, la Policía Nacional iraquí o la Policía de Fronteras israelí.

La presencia del Estado en todo el territorio de soberanía debe, pues, encontrar su primer y máximo exponente en el despliegue de unas fuerzas policiales que, además de garantizar el respeto del principio de legalidad y la seguridad, proporcionen la necesaria protección a sus ciudadanos y garanticen el ejercicio de sus derechos y libertades.

Es necesario que el control político de la policía esté reforzado en la reconstrucción institucional post-conflicto, más cuando el poder y la legitimidad del Estado se ven cuestionados.

Resulta imperativo separar la reforma policial de la de las Fuerzas Armadas a la hora de acometer la reforma del sector de la seguridad, enfrentarse a la violencia para combatirla y cambiar sus patrones, para lo que

hay que orientar la reforma policial hacia lo que parte de la doctrina llama «peace-keeping»<sup>22</sup> en contraposición al «peace-keeping», y primando la elección para ello de fuerzas de gendarmería, en particular en aquellos escenarios que presenten un debilitamiento de las estructuras estatales, una sociedad de carácter más rural y disperso y una situación de seguridad inestable y degradada.

Las fuerzas de gendarmería están mejor dotadas para responder a las necesidades en este tipo de escenarios. El valor añadido que las fuerzas de gendarmería aportan a las operaciones de reforma policial en situaciones de conflicto e inestabilidad, en países donde el Estado no existe o cuya fragilidad es manifiesta, hay que buscarlo fundamentalmente en el carácter esencial aunque no exclusivamente rural de su experiencia y que favorece su labor en el marco de las sociedades desestructuradas destinatarias de la misma que surgen de los conflictos. Pero este valor añadido hay que buscarlo también en su formación militar, en el espíritu de unidad que informa su formación primera, en que (salvo excepciones muy, muy recientes) su unidad mínima de actuación es la pareja, incluso en las funciones policiales más básicas, unidad mínima de actuación de fácil agregación.

La fuerza más adecuada, pues, para asegurar la estabilización y que se puede usar como herramienta para facilitar la evolución deseada hacia el equilibrio en seguridad es la fuerza de gendarmería, que además constituye una opción de futuro óptima para un escenario de transferencia de responsabilidad, en el marco de la estrategia de salida de una operación internacional de reforma o restablecimiento del sector de la seguridad, como también en territorios con alta presencia militar. Hay no obstante emergencias que no garantizan ni provocan una respuesta militar internacional y que pueden también beneficiarse de una estrategia de intervención menos invasiva y más eficaz, como es el caso de operaciones de naturaleza policial.

Su versatilidad es aquí una de sus mejores características, haciendo de ellas «herramientas multi-uso» que, sin enfrentarse abiertamente a Fuerzas Armadas, pueden asumir la seguridad interior, de competencia claramente policial, sin generar por ello nuevos elementos de conflicto en competencia o enfrentamiento con las anteriores.

En última instancia, la paz es una elección y debe ofrecer mayores incentivos que la guerra. El Estado de Derecho y una economía que funcione dentro de la legalidad constituyen la base de dichos incentivos que deben satisfacer las ambiciones locales, queremos evitar que la sociedad se someta a actores paralelos que persiguen un estado de guerra, por ser más lucrativo, a través del delito y el terror.

<sup>22</sup> Day, Graham & Christopher Freeman. «Policekeeping is the key: rebuilding the internal security architecture of postwar Iraq» en *International Affairs*, 79, 2 (2003) 299-313.

La experiencia en operaciones demuestra que sistemas que «parcean» los problemas no traen consigo el restablecimiento del Estado de Derecho, sino que se prestan a la corrupción y facilitan mecanismos de explotación por parte de la delincuencia organizada.

El mantenimiento de la ley y el orden depende de la vigilancia policial, pero no solo para prevenir la violencia, sino también los delitos contra la propiedad o para distender situaciones políticas que pueden derivar hacia la violencia y para las que una comunicación directa y efectiva es vital.

En cualquier caso, tal y como señala el Consejo de Seguridad (S/PRST/2007/3), la reforma del sector de la seguridad ha de ser responsabilidad de los países y depender de las necesidades y circunstancias particulares de cada uno de ellos, siendo un «proceso a largo plazo que va mucho más allá de la duración de una operación de mantenimiento de la paz».

El orden público requiere un esfuerzo global y coherente bajo supervisión civil directa y que esté incluido en las estrategias políticas generales, elaboradas en estrecha consulta y colaboración con los responsables locales. Es necesario que la participación de las autoridades nacionales se produzca desde la evaluación y en todas las fases, incluyendo las de diseño y planificación.

No obstante la necesidad de que las fuerzas policiales presentes en el teatro de operaciones cuenten con la formación necesaria para poder interactuar con otras unidades similares y con las fuerzas armadas presentes, incluso puntualmente integrándose en una cadena de mando militar en ciertos momentos de la operación, deben, como parte de la dimensión civil de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz, estar siempre bajo la autoridad de la parte civil de la operación, como sucedió en Kosovo bajo la administración provisional de Naciones Unidas. Ello exige un enfoque integral y la acción combinada de todos los actores.

Legitimidad y consentimiento no son conceptos abstractos sino realidades políticas que generan apoyo normativo para la ley y el orden entre aquellos que han de aplicar y controlar el sistema.

Es necesario que los Estados cuenten con capacidades policiales que puedan, de una manera flexible, combinarse en unidades reunidas formando unidades policiales de estabilización adecuadas para cada misión y cada teatro, promoviendo, en la medida de lo posible la unidad de doctrina que facilite su interoperabilidad con otras unidades o secciones de unidades, y contando con la preparación necesaria para poder abarcar un amplio campo de conocimientos en materia esencialmente policial: adiestramientos básicos, pero también especiales, como adiestramiento en combate abierto y urbano, inteligencia, seguridad, formación en materias de gestión de personal, recursos y operaciones, así como de conducción de operaciones. La formación y la dotación de material y equipos

adecuados es esencial para cumplir la misión encomendada dentro de condiciones de seguridad para el personal que las lleva a cabo, facilitando así en la medida de lo posible el cumplimiento de la misión que tienen encomendada.

Una de las vulnerabilidades del sistema existente y que ha de ser objeto de examen es la aleatoriedad de la selección y el reclutamiento del personal policial de formación, así como las condiciones de trabajo y su remuneración que al no ser homogéneas tienen un impacto negativo en la coherencia y la cohesión de las fuerzas policiales.

### Bibliografía de referencia

- BAJRAKTARI, Ylber et alia. The PRIME System: Measuring the Success of Post-Conflict Police Reform. Princeton University, Woodrow Wilson School of Public & International Affairs, 3 de enero de 2006.
- BRUMBERG, Daniel & SALLAM, Hesham. «The Politics of Security Sector Reform in Egypt». United States Institute of Peace. Special Report 318, octubre de 2012.
- BRYDEN, Alan & HÄNGGI, Heiner (Eds), Reform and Reconstruction of the Security Sector. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Yearly Books, 2004.
- BRYDEN, Alan & OLONISAKIN, 'Funmi (Eds), Security Sector Transformation in Africa. DCAF, septiembre de 2010
- Building Institutional Capacity in Post-conflict Environments*. UN Police Magazine. United Nations Department of Peacekeeping Operations, diciembre de 2006.
- CARLSON, Scott N. Legal and Judicial Rule of Law Work in Multi-Dimensional Peacekeeping Operations: Lessons-Learned Study. United Nations Department of Peacekeeping Operations. Peace keeping Best Practices, marzo de 2006
- DAY, Graham and FREEMAN, Christopher. «Operationalising the Responsibility to Protect – The Policekeeping Approach» in *Global Insights, Global Governance* 11 (2005), 139-146.
- DAY, Graham & FREEMAN, Christopher. «Policekeeping is the key: rebuilding the internal security architecture of postwar Iraq», (15 pages), in *International Affairs* 79, 2 (2003) 299-313, marzo de 2003.
- DUDOUET, Véronique, GIESSMANN, Hans J. and PLANTA, Katrin. «De combatientes a constructores de paz: una defensa de las transiciones incluyentes, participativas y holísticas hacia la seguridad». Berghof Foundation (2012)
- DUPONT, Benoît; GRABOSKY, Peter & SHEARING, Clifford. «Governance of Security in Weak and Failing States» in *Criminal Justice*, Vol 3(4): 331-349.

- DZIEDZIC, Michael & STARK, Christine «Bridging the Public Security Gap. The Role of the Center of Excellence for Stability Police Units (CoESPU) in Contemporary Peace Operations», United States Institute of Peace, junio de 2006.
- EBNÖTHER, Anja H. & FLURI, Philipp H. (Eds). *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies. From Intervention to Sustainable Local Ownership*. PfP Consortium Working Group «Security Sector Reform». Oficina de Políticas de Seguridad, Ministerio de Defensa de Austria; Academia de la Defensa Nacional en Viena y el Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces; en cooperación con PfP-Consorcio de Academias de Defensa e Institutos de Estudios de Seguridad. Viena y Ginebra, agosto de 2005.
- GOWAN, Richard. «The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006-2008» en *International Peacekeeping, Vol.15, n.º 4, agosto de 2008, pp.453-469*.
- Implementing Peace and Security Architecture (I): Central Africa*. International Crisis Group. Africa Report 181, 7 de noviembre de 2011.
- Implementing Peace and Security Architecture (II): Southern Africa*. International Crisis Group. Africa Report 191, 15 de octubre de 2012.
- La reforma del sector de la Seguridad: el nexo entre la Seguridad, el Desarrollo y el buen gobierno. Ministerio de Defensa, Cuadernos de Estrategia. N.º 138. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) e Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo, junio de 2008.
- LEVINE, Daniel H. «African Civilian Police Capacity for International Peacekeeping Operations». The Henry L. Stimson Center, febrero de 2008.
- MARTÍN GÓMEZ, J. Santiago. «Compromiso para la Reforma de la Policía Nacional Afgana». Documento de Opinión 19/2011. IEEE, febrero de 2011.
- MERLINGEN, Michael & OSTRUSKAITE, Rasa. «The EU and the Democratization of Policing in Countries in Transition: the Case of BiH» en *Populacao e Sociedade n.º 11, Special Issue (2004), 131-148*.
- PAUN, Christopher. *Democratization and Police Reform*, Master of Arts Thesis, Programa conjunto de Relaciones Internacionales de la Universidad Libre de Berlín, la Universidad Humboldt de Berlín y la Universidad de Potsdam.
- SPEAR, Joanna. «Is There a Distinctive 'European' Approach to Stability and Reconstruction Operations?» in ACES (American Consortium on European Union Studies) *Cases on Transatlantic Relations, n.º 3, 2004, pp. 27-28*.
- SYMONDS, Tim. «Policekeeping is the key». E-mail online con permiso (<http://gmoses.tripod.com/nvusa/symonds.htm>), 12 de abril de 2003.
- The Future Roles for Stability Police Units Workshop*, abril de 2005 (informe en [http://www.usip.org/files/resources/april\\_coespupdf.pdf](http://www.usip.org/files/resources/april_coespupdf.pdf)).

*Wanted Skilled Police Officers. Reward: Peace and Security*, UN Police Magazine. United Nations Department of Peacekeeping Operations, julio de 2012.

*Documentos oficiales de la Organización de Naciones Unidas:*

Informe del Secretario-General a la 67.<sup>a</sup> Sesión de la Asamblea General sobre el Trabajo de la Organización de las Naciones Unidas (A/67/1). Suplemento n.º 1, 2013.

Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África. Informe del Secretario-General de la Organización a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad (A/67/205-S/2012/715), de 27 de julio de 2012.

«Policía de las Naciones Unidas». Informe del Secretario-General a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 66.<sup>a</sup> sesión (A/66/615), de 15 de diciembre de 2011.

Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/19/21), de 13 de diciembre de 2011.

Informe del Secretario-General a la 64.<sup>a</sup> Sesión de la Asamblea General sobre las Operaciones de Paz (A/65/19), de 2011

Informe del Secretario-General a la 64.<sup>a</sup> Sesión de la Asamblea General sobre las Operaciones de Paz (A/64/19), de 2010

Informe sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos. Informe del Secretario-General a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad (A/63/881-S/2009/304), de 11 de junio de 2009.

«Hacer efectiva la responsabilidad de proteger». Informe del Secretario-General de la Organización a la Asamblea General (A/63/677), de 12 de enero de 2009.

«United Nations Rule of Law Assistance». Peacebuilding Commission, Working Group on Lessons Learned. ECOSOC Chamber, 20 October 2008; nota de concepto preparada por la Oficina de Apoyo en consulta con otros departamentos, fondos, programas y agencias del sistema de las Naciones Unidas, miembros del Grupo de Coordinación y Recursos de fomento del Estado de Derecho.

«Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad». Informe del Secretario-General a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad (A/62/659-S/2008/39), de 23 de enero de 2008.

Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: función del Consejo de Seguridad en apoyo de la reforma del sector de la seguridad (S/PRST/2007/3), de 20 de febrero de 2007.

Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Resolución de la Asamblea General (A/RES/60/1), de 24 de octubre de 2005.

«Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos». Nota del Secretario-General, de 2 de diciembre de 2004, a la Asamblea General (A/59/565), adjuntando el Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, consulta de notas al informe en: [www.un.org/secureworld](http://www.un.org/secureworld).

«El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos». Informe del Secretario-General (S/2004/616), de 3 de agosto de 2004.

«Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (Informe Brahimi)». Informe del Secretario-General de la Organización a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad (A/55/305-S/2000/809), de 21 de agosto de 2000.

Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África. Informe del Secretario-General de la Organización a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad (A/52/871-S/1998/318), de 13 de abril de 1998.

Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, con Declaración sobre la concesión de la independencia a países y pueblos coloniales, 14 de diciembre de 1960.

*Manuales y guías de Naciones Unidas:*

United Nations Police Handbook. Building Institutional Capacity in Post-conflict Environments. United Nations Department of Peacekeeping Operations/Police Division, octubre de 2005

United Nations Department of Peacekeeping Operations & Department of Field Support Policy (revised) on Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations (ref. 2009.32). Strategic Policy and Development Section, Police Division, OROLSI, DPKO. 1 de marzo de 2010, rev. 1 de marzo de 2013.

United Nations Department of Peacekeeping Operations Police Division. Guidelines for formed Police Units on Assignment with Peace Operations (DPKO/PD/2006/00015), 8 de mayo de 2006.

The United Nations SSR Perspective. Sustainable Peace through Justice and Security. United Nations Department of Peacekeeping Operations. Office of Rule of Law and Security Institutions. Security Sector Reform Unit, 24 de enero de 2013.

Security Sector Reform – Integrated Technical Guidance Notes. United Nations SSR Task Force, 14 de marzo de 2013.

*Referencias institucionales:*

Tratado fundacional de Fuerza de Gendarmería Europea. Boletín Oficial de la Guardia Civil n.º 24, de 12 de junio de 2012, Sección I, página 5138.

FRANÇOIS, Philippe. «Garde civile et Arme de carabiniers: Quels enseignements pour la Gendarmerie nationale?» Informe 266 (2003-2004), Comisión de Asuntos Exteriores y de Defensa, Senado Francés, 14 de abril de 2004.

Ley Orgánica 8/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

*Páginas Web:*

Carta de San Francisco

UN Office of Rule of Law and Security Institutions

Reforma Sector Seguridad (RSS) en ONU

Documentos - Estado de Derecho

RSS en operaciones de apoyo a la paz

UN Standing Arrangements - UNSAS

Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el crimen

Oficina del Alto Comisionado de NNUU para Derechos Humanos

DCAF

Estrategia Europea de Seguridad

Gestión civil de crisis del Consejo de la Unión Europea

## Epílogo

Juan Esteban Verástegui

Espero que este trabajo haya aportado ideas a futuros expertos en RSS y a los lectores interesados en el tema.

Sin embargo, me gustaría recalcar que lo expuesto en el mismo es una mínima parte de la infinidad de detalles y problemas a los que se enfrenta cualquier proyecto de RSS independientemente del país al que sea dirigido.

Como idea central de fuerza sobre la RSS recalcar que es una acción multidisciplinar, compleja y de efecto a medio largo plazo. Estas tres características lastran en cierta manera muchos de los esfuerzos hechos hasta ahora en materia de RSS.

Ha habido varias acciones llamadas RSS que han sido enfocadas exclusivamente sobre uno de los sectores, obviando la gran relación entre los sectores concernidos de manera que los avances logrados (si es que se consiguen), en cierta manera complican el panorama social al crear desequilibrios internos y recelos que lastran cualquier aprovechamiento del esfuerzo realizado.

La complejidad de entrar en la reforma (a veces en la construcción desde cero), de los resortes y fundamentos de un estado, es afrontada con excesivo optimismo al pensar que conociendo el deseado estado final, aderezado con un exceso de confianza y hasta de prepotencia, el camino se realizará sin problemas. Esta complejidad se agrava cuando intervie-

nen organismos internacionales que desconocen la realidad nacional del escenario de la RSS o lo conocen tan superficialmente que se cometen errores irreparables que merman la confianza de los estamentos locales sobre la intención y capacidad misma de la organización internacional implicada en el apoyo al proceso. Todo ello sin hablar de la controvertida aplicación del principio de apropiación o responsabilidad en el proceso, que suele ser sistemáticamente avasallada o simplemente suplantada.

La necesidad de presentar resultados ante los responsables máximos de los organismos internacionales hace que los relojes de la organización y del país implicado estén totalmente desincronizados de manera que se inicia una espiral de frustraciones que por un lado agotan la paciencia de los regidores de las organizaciones (a miles de kilómetros de los escenarios donde se desarrollan los procesos RSS) y lo que es más grave, crean un rechazo en el estado implicado y en la región. Estas frustraciones son generadoras de anticuerpos en ambos lados de manera que cada vez será más complicado implicar a los organismos internacionales para apoyar iniciativas de RSS, y lograr que los propios estados necesitados de estas reformas den los pasos necesarios para acometer las mismas, con o sin ayuda.

Por todo ello es tan importante que tanto el sujeto paciente de estas reformas como aquellos que quieran colaborar en el desarrollo de las mismas, compartan desde el principio planes, objetivos, esfuerzos y sobre todo, se comporten con total transparencia y honestidad, asumiendo sus responsabilidades y estableciendo claramente las líneas rojas, que ningún actor puede traspasar, sin dañar el proceso.

No me resisto a comparar el proceso de RSS con una orquesta sinfónica, donde los instrumentos de cuerda, viento y percusión tienen que sonar bajo la dirección del director de orquesta sin que ninguno de ellos prevalezca sobre los otros. Para un profano en música como yo puede parecer que tocar un instrumento de viento o cuerda es mucho más complejo que uno de percusión y de hecho, creo que lo es. Cuando todos tocan afinados y acordes nada parece difícil, pero si comienzan los desacuerdos, los que tocan instrumentos de percusión tienen en las manos instrumentos muy adecuados para amenazar y amedrentar a sus compañeros de orquesta, imponiendo entonces el sonido de los tambores a los de los violines y arpas.

Ya lo dejé anunciado en la presentación del trabajo, el sector de la defensa, tan aficionado a los tambores, puede ser el más sencillo de acometer su reforma, pero tiene cierta tendencia en los países objetivos de procesos de RSS, a amenazar a sus compañeros de orquesta e incluso al propio director, por lo que se requiere especial tacto y a la vez firmeza para evitar que se activen los mecanismos que hacen que se deje de tocar el tambor para empezar a amenazar a toda la sociedad. Sin olvidar en ningún momento, que dado que en estos procesos, el palo está normal-

mente vedado a los colaboradores externos, sin la suficiente provisión de zanahorias el burro no anda, y las zanahorias cuestan dinero. Pero todo esto podría ser detalladamente analizado en el futuro.

*Alicante, 10 abril 2013.*

## Composición del grupo de trabajo

- PRESIDENTE: Don Juan Esteban Verástgui**  
General de brigada del Ejército de Tierra (R)  
Jefe de la primera misión integral de RSS bajo el auspicio de la Unión Europea, desde su inicio en abril de 2008 hasta su forzado final en julio 2010: EUSSR Guinea-Bissau
- COORDINADOR: Don Juan Mora Tebas**  
Coronel de Infantería (DEM) del Ejército de Tierra  
Profesor de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE)
- VOCALES: Doña Adela Gómez Alonso**  
Consultora especializada en asuntos de la UE. Máster en Derecho Comunitario por el Colegio de Europa (Brujas)  
Funcionaria en excedencia de la Comisión Europea
- Doña Débora García Orrico**  
Licenciada en Derecho, Máster en Relaciones Internacionales y Doctorando en Seguridad Internacional, con experiencia en operaciones de apoyo a la paz  
Political Affairs Officer, Misión de Naciones Unidas de Administración Provisional de Kosovo (1999-2006) y asesor político senior y adjunto al alto representante de OTAN en Afganistán (2009-2010)

En la actualidad, asesor político (POLAD) en la Operación de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión Europea (EU) para el Fomento del Estado de Derecho en Iraq - EUJUSTLEX (2013)

**Don Vicente Hueso García**

Coronel (DEM) del Ejército del Aire

Doctor en Sociología

Miembro del equipo de la UE en la redacción de los conceptos de RSS

## Documentos de Seguridad y Defensa

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz
4. El futuro de la OTAN después de Riga
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN
8. Modelo español de Seguridad y Defensa
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación

16. España y el conflicto del Líbano
17. La aproximación estratégica a la Europa del Este
18. La crisis energética y su repercusión en la Economía Seguridad y Defensa Nacional
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea
20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea
22. Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria
23. Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos
24. Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional
25. Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España
26. Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa
27. Respuesta al reto de la proliferación
28. La seguridad frente a artefactos explosivos
29. La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa
30. El laberinto paquistaní
31. Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza
32. La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional
33. El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
34. Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades
35. Irán como pivote geopolítico
36. La tercera revolución energética y su repercusión en la Seguridad y Defensa
37. De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
38. El liderazgo motor del cambio
39. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
40. Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular
41. Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la Defensa

42. La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unidad Europea
43. Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgo y amenazas
44. Adaptación de la fuerza conjunta en la guerra asimétrica
45. Posible evolución del escenario AF-PAK ante las nuevas estrategias
46. Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza
47. Sistemas no tripulados
48. La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea
49. Tecnologías asociadas a sistemas de enjambre UAV
50. La logística conjunta en los nuevos conflictos
51. El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos
52. La estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo: el papel de la OTAN y de la UE. Implicaciones para España
53. La energía nuclear después del accidente de Fukushima
54. España y su posible papel en las iniciativas de «Partenariado» Iberoamericano en OTAN e iniciativas CSDP en la UE
55. El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: Realizaciones y desafíos
56. Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa