

# La Seguridad Integral: España 2020



# La Seguridad Integral: España 2020

## Dirección y co-redacción principal:

**Óscar Jaime Jiménez.** *Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Pública de Navarra.*

**Antonio M. Díaz Fernández.** *Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Burgos.*

## Expertos que han participado en la elaboración:

**Rogelio Alonso Pascual.** *Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Rey Juan Carlos.*

**Félix Arteaga Martín.** *Investigador Principal del Real Instituto Elcano.*

**Pedro Arrojo Agudo.** *Profesor de Análisis Económico. Universidad de Zaragoza.*

**Rut Bermejo Casado.** *Profesora de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Rey Juan Carlos.*

**Julio Bordas Martínez.** *Profesor de Sociología. Universidad Nacional de Educación a Distancia.*

**Lorenzo Castro Moral.** *Profesor de la Academia Regional de Seguridad de Madrid.*

**Andrés García Gómez.** *Coordinador Centro del Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencia. Dirección General de Protección Civil y Emergencias.*

**Raúl C. Mainar-Jaime.** *Investigador del Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria del Gobierno de Aragón.*

**Rafael Martínez Martínez.** *Catedrático de Ciencia Política. Universidad de Barcelona.*

**Miguel Ángel Muñoz Rodríguez.** *Dirección de Regulación. Iberdrola.*

**Mercedes Pardo Buendía.** *Profesora de Sociología. Universidad Carlos III.*

**René Pita Pita.** *Departamento de Defensa Química. Escuela Militar de Defensa NBQ.*

**Gonzalo Sáenz de Miera.** *Director de Prospectiva Regulatoria. Iberdrola.*

**Fernando Soteras Escartín.** *Teniente Coronel del Ejército de Tierra. Especialista en Defensa NBQ y Experto OTAN en Defensa Biológica.*

**Diego Torrente Robles.** *Profesor de Sociología. Universidad de Barcelona.*

**Francisco Zamora López.** *Profesor de Sociología y Demografía. Universidad Complutense de Madrid.*

**Lohitzune Zuloaga Lojo.** *Investigadora de la Universidad Pública de Navarra.*

|                     |               |
|---------------------|---------------|
| <b>Presentación</b> | <b>pág. 5</b> |
|---------------------|---------------|

### **Parte I. Condicionantes Globales**

|  |                |
|--|----------------|
| <b>1. El impacto del Cambio Climático sobre la seguridad</b> | <b>pág. 13</b> |
| <b>2. Demografía y Seguridad Integral</b>                    | <b>pág. 19</b> |
| <b>3. Seguridad energética</b>                               | <b>pág. 23</b> |
| <b>4. Inmigración, exclusión social e inseguridad</b>        | <b>pág. 29</b> |

### **Parte II. Efectos Disfuncionales**

|  |                |
|--|----------------|
| <b>5. El Crimen organizado y otras formas graves de delincuencia</b>                 | <b>pág. 37</b> |
| <b>6. Afrontando el fenómeno terrorista en España</b>                                | <b>pág. 43</b> |
| <b>7. Proyectando ciberseguridad</b>   | <b>pág. 48</b> |
| <b>8. Las enfermedades emergentes y su difusión</b>                                  | <b>pág. 56</b> |
| <b>9. Perspectivas y retos de futuro desde las nuevas formas de gestión del agua</b> | <b>pág. 60</b> |

### **Parte III. Respuestas Institucionales**

|   |                |
|---|----------------|
| <b>10. Las estructuras de Seguridad Interior en España:<br/>Actores renovados en escenarios de futuro</b> | <b>pág. 69</b> |
| <b>11. Las Fuerzas Armadas</b>  | <b>pág. 75</b> |
| <b>12. La gestión de la amenaza NRBQ</b>  | <b>pág. 79</b> |
| <b>13. Protección Civil</b>   | <b>pág. 87</b> |
| <b>14. Escenarios futuros de la seguridad privada</b>   | <b>pág. 93</b> |
| <b>15. El ámbito municipal de la seguridad</b>  | <b>pág. 97</b> |

### **Parte IV. Conclusiones**

|   |                 |
|---|-----------------|
| <b>16. España 2020: Una agenda plena de retos</b> | <b>pág. 103</b> |
|---|-----------------|

© Fundación Alternativas

© Rogelio Alonso Pascual, Félix Arteaga Martín, Pedro Arrojo Agudo, Rut Bermejo Casado, Julio Bordas Martínez, Lorenzo Castro Moral, Antonio M. Díaz Fernández, Andrés García Gómez, Óscar Jaime Jiménez, Raúl C. Mainar-Jaime, Rafael Martínez Martínez, Miguel Ángel Muñoz Rodríguez, Mercedes Pardo Buendía, René Pita Pita, Gonzalo Sáenz de Miera, Fernando Soteras Escartín, Diego Torrente Robles, Francisco Zamora López, Lohitzune Zuloaga Lojo.

ISBN: 978-84-92424-96-2

Depósito Legal: M-51484-2009

Los codirectores son los responsables de la redacción final del presente texto, no teniendo necesariamente que compartir ni asumir como propios ninguno de los expertos que han participado en la elaboración del informe, la totalidad de los comentarios, observaciones y/o propuestas en él contenido.

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

|         |  |
|---------|--|
| ACNUR   | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados                      |
| ANPAQ   | Autoridad Nacional para la Prohibición de Armas Químicas                         |
| CABT    | Convención para la prohibición de Armas Biológicas y Toxínicas                   |
| CAQ     | Convención para la prohibición de Armas Químicas                                 |
| CEMU    | Comité Ejecutivo del Mando Unificado   |
| CENABUP | Centro Nacional de Buenas Prácticas Policiales                                   |
| CEPRECO | Centro para la Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima y del Litoral |
| CICO    | Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado                               |
| CIS     | Centro de Investigaciones Sociológicas   |
| CNCA    | Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista                                   |
| CNI     | Centro Nacional de Inteligencia  |
| CNP     | Cuerpo Nacional de Policía   |
| EER     | Enfermedades Emergentes o Re-emergentes  |
| EEUU    | Estados Unidos   |
| ETA     | Euskadi ta Askatasuna (Euskadi y Libertad)                                       |
| FCSE    | Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado  |
| GEI     | Gases de Efecto Invernadero  |
| GNL     | Gas Natural Licuado  |
| GRAPO   | Grupos Revolucionarios Antifascistas Primero de Octubre                          |
| I+D+I   | Investigación+Desarrollo+Innovación  |
| IE      | Intensidad Energética  |
| IED     | Artefactos Explosivos Improvisados   |
| INE     | Instituto Nacional de Estadística  |
| ISF     | Índice Sintético de Fecundidad   |
| MAT     | Muy Alta Tensión   |
| NBQ     | Nuclear, Biológico y Químico   |
| NRBQ    | Nuclear, Radiológico, Biológico y Químico  |
| ONG     | Organización no Gubernamental  |
| ONU     | Organización de las Naciones Unidas  |
| OTAN    | Organización del Tratado del Atlántico Norte                                     |
| PIB     | Producto Interior Bruto  |
| RELAB   | Red de Laboratorios de Alerta Biológica  |
| SRAS    | Síndrome Respiratorio Agudo Severo   |
| TIM     | Materiales Industriales Tóxicos  |
| TNP     | Tratado de No-Proliferación Nuclear  |
| UE      | Unión Europea  |
| UME     | Unidad Militar de Emergencias  |
| UPI     | Unidades de Primera Intervención   |

## PRESENTACIÓN

Hace tiempo que, en la Fundación Alternativas, teníamos interés en abordar, de una manera lo más integral posible, los problemas de Seguridad que se le plantean a una sociedad abierta y democrática como la española. Y hacerlo, además, con una visión prospectiva, por lo menos con el horizonte de una década.

La Seguridad ha sido, durante muchos años, un bien y un derecho que ha intentado patrimonializar las fuerzas conservadoras como si a la izquierda no le interesara el tema, pues lo suyo era más bien la libertad o la igualdad. Es evidente que ha existido una concepción de la Seguridad identificada con la idea de orden, de orden público, a menudo injusto, autoritario y sacrificador de las libertades. No es de esa Seguridad de la que hablamos aquí, sino de su contraria. De una concepción integral y preventiva, indisolublemente unida a la libertad, al bienestar y a la justicia, sin caer en el buenismo, pues las sociedades modernas al tiempo que están llenas de nuevas oportunidades tienen que hacer frente, por igual, a nuevos retos o amenazas. Es fácil caer en la tentación de contraponer libertad y seguridad, con el falso argumento de que para garantizar la seguridad conviene a veces limitar la libertad y cercenar derechos. Es una vieja polémica que, en mi opinión, la historia ha despejado. En el fondo, los países más seguros son aquellos que gozan de mayor libertad y, sobre todo, donde una distribución más justa de la riqueza ha encontrado un sólido asiento.

También la historia nos ha enseñado que no es verdad que la seguridad sea cuestión que interesa sobre todo a los pudientes. Por el contrario, la seguridad es un derecho básico cuya carencia amenaza y golpea con especial rigor a los sectores menos favorecidos de la sociedad, los que más necesitan, por ello, la protección del Estado. Esto es más evidente, aún si cabe, si nos fijamos en las nuevas amenazas que, con rigor, se analizan en este informe. Por ejemplo, el cambio climático no distingue, por supuesto, de clases sociales pero si alguien lo sufre más son los países y sectores más pobres, en forma de sequías, enfermedades, éxodos, poluciones múltiples, falta de agua, etc. Las enfermedades emergentes, las bandas organizadas, el mundo de la inseguridad ciudadana, la delincuencia o las drogas se vive con mayor angustia en los barrios pobres de las capitales que no en las zonas ricas. Con la particularidad de que las clases populares no tienen más instrumento para defenderse que aquel que les proporciona las administraciones públicas mientras que han proliferado mucho, en los últimos años todo tipo de empresas privadas de seguridad para los que, por lógica, pueden pagarlo.

Las personas, pues, tenemos derecho a la seguridad, inseparable de la libertad y de un cierto nivel de bienestar. Pero ésta como aquella son indivisibles, no se pueden trocear en compartimentos estancos. Por eso hablamos de seguridad integral, con sus condicionantes y sus efectos disfuncionales, que exige repuestas institucionales. El impacto del cambio climático, la ciberseguridad, las amenazas químicas, bacteriológicas, nucleares o energéticas necesitan nuevas respuestas, medios y formas de organización diferentes a las del pasado.

Por eso es tan importante acertar en los fines, en los medios o métodos que el Estado debe poner en funcionamiento para garantizar este derecho fundamental. El informe está recorrido por un concepto esencial: coordinación y dirección política coherente. Una seguridad integral necesita de instituciones integradas que sean capaces de recabar, en tiempo útil, toda la información significativa para poder adoptar las decisiones oportunas, preventivas y reactivas.

Sólo me queda, felicitar a los autores, a los codirectores del proyecto, profesores Óscar Jiménez y Antonia Díaz, y desear que este Informe suponga una contribución a las medidas que desde el grupo socialista del Congreso puedan impulsarse en el camino de la mejora de nuestra seguridad.

Nicolás Sartorius  
Vicepresidente Ejecutivo

## INTRODUCCIÓN

En marzo de 2007, se configura en el seno de la Fundación Alternativas, un grupo de veinte expertos de la Administración, la empresa privada y la Universidad con el objetivo de reflexionar sobre los problemas de seguridad que España puede afrontar en el medio plazo. El resultado de estos trabajos es el documento *La Seguridad Integral: España 2020* que pretende, desde un enfoque prospectivo y propositivo, describir y establecer:

- Los fundamentos básicos para el análisis de los factores de inseguridad actual y su interdependencia.
- Comprender la forma en que éstos condicionan la emergencia de la actual y novedosa sensación de inseguridad.

Con el fin de lograr estos objetivos, *La Seguridad Integral: España 2020* se articula en tres partes: contextos globales, efectos disfuncionales y respuestas institucionales para combatirlas. La primera de ellas, la componen los capítulos 1, 2, 3 y 4. Los cuatro se centran en el análisis de variables que afectan de forma global a la seguridad, como son el cambio climático/global, la evolución de la población, el condicionante energético y las migraciones. La segunda comprende desde los capítulos 5 al 9, y analiza el terrorismo y el ciberterrorismo; el crimen organizado y otras formas graves de delincuencia; la in/seguridad del agua y las enfermedades emergentes como amenazas concretas, todos ellos como condicionantes en el escenario del 2020. La tercera parte abarca desde el capítulo 10 al 15 y se centra en proporcionar una visión global e integrada de los instrumentos con los que cuenta el Estado y la sociedad para hacer frente a estas problemáticas, tales como las Fuerzas de Seguridad, las Fuerzas Armadas, las Unidades NRBQ, la Protección Civil y la seguridad privada, junto al importante marco que representan los municipios y sus gestores políticos y técnicos.

Resulta irrefutable que las nuevas necesidades de seguridad que ya están naciendo, y algunas que se fraguarán en los próximos años, requieren de una clara y manifiesta voluntad política para su asunción y previsión. Al posicionarnos ante el escenario del año 2020, consideramos que muchas de las respuestas a las diversas situaciones de inseguridad tendrán que comenzar a adoptarse desde ahora, ante el riesgo de que se incrementen sensiblemente su peligrosidad y con el fin de evitar, en el peor de los casos, encontrarnos incapacitados, por la irreversibilidad de los procesos iniciados, para mitigar o afrontar sus consecuencias.



Es preciso desarrollar nuevas concepciones sobre la Seguridad desde una perspectiva global, cuyos postulados deben ser capaces de promover e impulsar propuestas operativas, no solamente teóricas. En este sentido, **concebimos la *Seguridad Integral* como una lógica de acción proactiva y defensiva, que trasciende ampliamente la clásica dimensión de la *Seguridad Nacional*, destacando la necesidad de incidir –para garantizar dicha Seguridad– sobre los sistemas energéticos, sanitarios, alimentarios, medioambientales, de infraestructuras, tecnológicos, militares y de la *Seguridad Interior*, debiendo ser promovida coordinadamente desde los instrumentos de gestión pública en el ámbito político-institucional, técnico, diplomático y de Inteligencia para el desarrollo de estrategias preventivas, así como de respuestas ejecutivas de variado alcance, con el objetivo último de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y la seguridad de los consumidores, amparar el respeto de los Derechos Humanos y proteger el ejercicio de los derechos democráticos.**

Sin duda, la aproximación de una manera integral a la gestión de la seguridad representa un enorme campo que resulta preciso acotar con la finalidad de desarrollar políticas concretas centradas en cada una de las dimensiones citadas, sin que por ello perdamos el sentido de la globalidad y la deseable transversalidad de algunas medidas. La asunción de esta innumerable cantidad y variedad de factores en el marco de un análisis con voluntad práctica como éste, impediría cualquier progreso significativo en la aportación de soluciones, haciendo inoperantes las medidas a aplicar, si no se establecen campos de actuación concretos y no se discrimina en función de su importancia, así como del contexto. Por ello, este documento no pretende ofrecer una respuesta total a todos los problemas vinculados al amplio, inabarcable y difuso concepto de seguridad que España va afrontar de aquí a 2020, sino que se ha centrado en aquellas dimensiones cuya relación, con dicho concepto, resulta directa e inmediata; de hecho, el lector podrá echar en falta algunos elementos que claramente influyen sobre la seguridad integral de forma intensa, pero indirecta (seguridad en el trabajo, seguridad vial, distribución de la riqueza, etcétera). Los directores han sido conscientes de ello, pero han preferido sacrificar algunos ámbitos en aras de la claridad, la focalización en los aspectos más sustantivos y la manejabilidad del estudio.

Si bien en España son novedosos este tipo de estudios prospectivos basados en una concepción integral de la seguridad, a nivel internacional se han venido elaborando una serie de informes con el objetivo de vislumbrar (que no predecir) los posibles retos

y amenazas a los que se enfrentará nuestro mundo globalizado en los próximos años y, facilitar así la toma de decisiones a los gestores políticos de manera que puedan anticiparse y prepararse en consecuencia. Es el caso del informe *Mapping the Global Future 2020*, elaborado en 2004 por el Consejo Nacional de Inteligencia de los EEUU y para el que fueron consultados más de 1000 expertos, actualizando los ya elaborados con el horizonte puesto en 2010 y 2015.

En Europa, nos encontramos la reciente conferencia del Wilton Park titulada *European Security in 2020: External Threats and Internal Response* celebrada en 2008 en el Reino Unido, que reunió a expertos de diversos ámbitos para debatir sobre la naturaleza de las amenazas a las que se enfrentará Europa en la próxima década. Este tipo de investigaciones coinciden en señalar cuestiones cómo el terrorismo internacional, las armas de destrucción masiva, la seguridad energética o el cambio climático como aquellos aspectos a considerar en la planificación de las políticas de seguridad. Precisamente, las estrategias de seguridad nacionales dadas a conocer recientemente por países como el Reino Unido, Alemania o Francia han buscado incorporar una concepción de la seguridad que integre nociones más vinculadas con la *Seguridad Humana*, tratando de superar así, la tradicional perspectiva de la Defensa Nacional, si bien se les crítica no haber sido lo suficientemente innovadoras.

En España, no se ha producido un debate sereno y pausado acerca de los mecanismos estructurales de los que debemos proveernos en materia de *Seguridad Integral* en un escenario a medio plazo, así como sobre las iniciativas a adoptar. Muy por el contrario, las múltiples estructuras de seguridad –entendidas éstas, en un sentido amplio– de las que disponemos hasta ahora, han tenido una evolución errática en algunos aspectos. Una sociedad crecientemente compleja como la española necesita de dispositivos de prevención y reacción integrados en la estructura administrativa ordinaria, y asumidos políticamente como una necesidad normalizada e insoslayable, amén de una filosofía claramente preventiva tanto en el diseño de medios como en el uso de la información y la Inteligencia. Sin embargo, **nuestras Administraciones Públicas adolecen de deficiencias muy significativas en cuanto a información, análisis y actuación respecto a situaciones estructurales o coyunturales que pudieran afectar, tanto a la percepción social de la seguridad, como a la gestión de situaciones de riesgo inminente o catástrofe sobrevenida, e incluso respecto a tipologías delincuenciales convencionales y que en los próximos años nos mostrarán una faz diferente.** Este Documento pretende profundizar en los retos colectivos a nuestra seguridad en el horizonte de España 2020

porque, en definitiva, existe una responsabilidad colectiva de toda la sociedad en la gestión de esta realidad.

## **Parte I. Condicionantes Globales**



## EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LA SEGURIDAD

- En el seno de la comunidad científica internacional existe un significativo consenso sobre los impactos negativos del Cambio Climático siendo, no obstante, notables las diferencias de opinión respecto a la magnitud de sus consecuencias. En cualquier caso, la política ha ido por detrás de la Ciencia en cuanto al reconocimiento de dicho cambio inducido por la Humanidad y de sus múltiples consecuencias sociales, políticas o económicas, pero principalmente, en materia de seguridad.

- El Cambio Climático es global. Sin embargo, todos los estudios coinciden en que los países pobres y en vías de desarrollo, así como los emergentes, situados en las zonas sub-tropicales y tropicales serán los mayores afectados. **Aunque algunos Estados puedan beneficiarse en el corto plazo y de forma coyuntural, no habrá ganadores.**

- **Las consecuencias de las variaciones climáticas y de los fenómenos extremos son claras y extensas:** resulta muy previsible que éstas inducirán masivas y forzadas migraciones; promoverán indirectamente conflictos bélicos por disputas sobre el control de recursos acuíferos; asistiremos a una rápida proliferación nuclear por la búsqueda de alternativas energéticas; se sucederán fenómenos climáticos extremos con sequías, inundaciones, incendios, nevadas y otros fenómenos meteorológicos que alterarán la distribución de especies y modificarán la salinidad de las aguas y se producirán brotes de enfermedades infecciosas cada vez más frecuentes y graves. Además, tendrá un efecto sobre los Estados más débiles donde se crearán espacios ingobernados, acentuándose las condiciones que utilizan y exacerban los terroristas para legitimar sus acciones, incrementándose ciertos conflictos internos, susceptibles de favorecer la erosión de las democracias o una interrupción de procesos democráticos en marcha por comportamientos autoritarios o populistas. Los conflictos, tanto internos como internacionales, y un número mayor de “Estados fallidos” dificultarán la política internacional en general, generándose un escenario sumamente complejo.

- **Esta relación de efectos no es pura especulación.** La comunidad científica publica con regularidad análisis de todas sus posibles consecuencias, como ejemplo, **a nivel mundial y para el año 2010 se calcula la previsible existencia de 50 millones de refugiados medioambientales** —aquellas personas que se han visto obligadas a

abandonar temporal o definitivamente su hábitat por la grave alteración de su medio, como consecuencia de cambios medioambientales provocados por causas naturales o por la mano del hombre, afectando gravemente a su sustento o salud– **y unos 20 millones de desplazamientos desde el sur de África hacia Europa.** Según Naciones Unidas, las cosechas se podrían reducir en un 50% de aquí a 2020 y en Europa, para el año 2100, el incremento de temperatura será de entre 2º y 6.3º con el consiguiente cambio medioambiental. Por lo tanto, el Cambio Climático va a introducir un nuevo, hostil y estresante factor en el entorno de la *Seguridad Nacional* e internacional. Ello debería llevar a rediseñar diferentes políticas e instrumentos estatales e internacionales. Es poco probable que se inicien guerras entre Estados por razones meramente medioambientales, pero es factible que la repartición de recursos como el agua sí sea un factor importante que las promueva. La última cumbre de Bali (2007), fue un anticipo de la creciente tensión en el **intercambio internacional** de bienes y servicios, produciéndose negociaciones muy duras motivadas por la creciente inestabilidad de la producción y del incremento de la demanda. En consecuencia, **todos aquellos productos que son importados, sobre todo en el sector energético y alimenticio, muy probablemente, continuarán sufriendo significativas oscilaciones de precio.**

- Y todas estas condiciones también están afectando lógicamente a **España.** Nuestro país, como frontera natural con el norte de África, donde las expectativas de una vida mejor en el Primer Mundo se pueden materializar, están generando una presión migratoria desde los países africanos en los que existen significativas carencias de elementos básicos de subsistencia como el agua, generadora a su vez de recursos, a lo que también sin duda contribuye la propia presión demográfica. Como resultado de esta presión en las fronteras, se puede ya prever la implementación de políticas de migración más restrictivas y un enorme gasto en recursos humanos y materiales que, indefectiblemente, pasan por redefinir el papel que las Fuerzas Armadas deben desempeñar en nuestra sociedad actual. Pero cuando hablamos de tensiones entre territorios, no nos estamos refiriendo únicamente a países distantes; la escasez de agua en el Levante español ya ha desatado una situación de conflicto entre territorios e incluso dentro de las mismas fuerzas políticas. Un país como España que fundamenta parte de su bienestar económico sobre el turismo puede ver peligrar una importante fuente de ingresos por la escasez de agua o la degradación de la costa, al margen del significativo impacto que las variaciones de temperatura podrían ejercer sobre importantes cultivos como la vid, el olivo, los frutales o el cereal, sin citar el posible definitivo agotamiento de las ya exhaustas pesquerías.

- Los países del Primer Mundo en general, cuyas economías se caracterizan por su inserción en el escenario global y la diversificación para asegurar su estabilidad, estarán menos expuestos a las consecuencias del Cambio Climático que aquellos países pobres/menos industrializados/menos adaptados al sistema global. Sin embargo, el Cambio Climático también va a tener importantes consecuencias en el interior de los Estados opulentos como demostró el caso del huracán Katrina, fenómenos que pueden desbordar las capacidades de los países mejor dotados amén de suponer la necesidad, por parte de los militares, de desempeñar un mayor papel en misiones domésticas. A largo plazo, todos estos fenómenos climáticos no serán controlables y, además, absorberán unos ingentes recursos para hacerles frente: la impermeabilización de las fronteras, la reconstrucción de ciudades e infraestructuras o el realojo de cientos de miles de personas tendrán unos costes inmensos para las economías de los países más desarrollados. El informe Stern estima este coste entre el 5 y 20% del PIB mundial al tiempo que la Comisión Europea indica que frenar el calentamiento global costaría sólo un 0.19% del PIB de aquí a 2030.

- Las decisiones para mitigar el Cambio Climático pueden y deben adoptarse a nivel nacional, pero también internacional:

a) Puesto que la mayoría de los impactos tienen un carácter transnacional, son imprescindibles soluciones comunes. Por eso, es importante el desarrollo de un marco administrativo de la Unión Europea aún más importante que impulse políticas ambiciosas. Además, España ha de ser capaz de situar con fuerza en la agenda europea problemas medioambientales propios, como es la desertificación -que es causa y consecuencia del Cambio Climático- y, que históricamente han estado minusvalorados cuando no ausentes.

b) Es necesario abundar en soluciones comunitarias en el marco de la Unión Europea, por ejemplo, la Comisión Europea propone la mejora de la eficiencia energética de la UE en un 20 % de aquí a 2020; aumentar el porcentaje correspondiente a las energías renovables en un 20 % durante el mismo período, y desarrollar una política de captura y almacenamiento geológico del carbono que preserve el medio ambiente, medidas que deben ser apoyadas y cumplidas decididamente por parte de España y el resto de los Estados comunitarios.



c) Es preciso fortalecer el papel de las instituciones internacionales como Naciones Unidas para estabilizar los cambios del clima en niveles que eviten quebrar la seguridad y la estabilidad globales. Ante un problema complejo como éste, las instituciones y los convenios internacionales para la protección de los recursos acuáticos, energéticos y del tráfico de bienes básicos son instrumentos a potenciar.

d) España también tiene la capacidad de desempeñar un papel ejemplar fomentando modelos de producción socioambientalmente sostenibles. Siguiendo esta concepción transversal de la política sobre el Cambio Climático, es preciso llegar a la integración de aspectos medioambientales en el sistema mundial de comercio y en los flujos financieros internacionales. La política de España en cooperación al desarrollo debe avanzar en estrecha relación con un nuevo y distinto impulso en el comercio exterior. Durante décadas, ésta se ha planteado considerando mínimamente sus componentes de seguridad; ahora esa dimensión ha aumentado exponencialmente su importancia. Por ello, es preciso conceder espacio al enfoque ecológico en estas políticas de cooperación para el desarrollo e incluir el elemento securitario en su diseño e implementación.

e) Las consecuencias del Cambio Climático para la *Seguridad Integral* deben estar plenamente integradas como variable prospectiva en todas las Administraciones y políticas del Estado, desde la de Defensa a la turística, pasando por la agrícola, entre muchas otras. Así, deben incorporarse estrategias de mitigación, desarrollar e implementar más capacidades, incrementar la investigación y desarrollo sobre fenómenos que desconocemos en gran medida relacionados con el medio marino o la optimización del empleo de la energía, profundizando en el conocimiento de los efectos colaterales negativos de su producción y, planificar adecuadamente la construcción de infraestructuras básicas.

f) Es preciso mejorar la eficiencia de los medios de transporte a través de la investigación y el empleo de energías alternativas. La **apuesta por energías limpias y no dependientes es una opción de seguridad para evitar caer preso de chantajes e inestabilidades de países productores** o sistemáticamente transgresores de la convivencia internacional.

g) La estructura política descentralizada de España requiere que las **medidas de lucha contra el Cambio Climático estén coordinadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas**, lo cual se antoja difícil de conseguir. En el año 2005 se creó la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, y será preciso prestar atención a los planes autonómicos de lucha contra el Cambio Climático (que el Gobierno del Estado pidió que estuvieran elaborados en 2007), para un análisis pormenorizado de sus resultados. Se requiere además una participación mayor de la Administración Local, con las dificultades que ello añade respecto al ordenamiento jurídico, la cultura política o la financiación, entre otras. En cualquier caso, esa misma dificultad, que no es exclusiva de la temática del Cambio Climático, tiene la potencialidad de convertirse en una oportunidad para una mayor cooperación entre Administraciones, dada la naturaleza del problema.

h) Las políticas sociales de un país industrializado como España juegan un papel importante en la prevención del Cambio Climático. A través de **una política de información, comunicación, participación social y capacitación** puede incentivarse la adaptación de los estilos de vida (en el hogar, en el trabajo, en el ocio...) de los ciudadanos.

i) Como reconocía la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados en 1992, cada vez más, las personas huyen debido a una combinación de razones: crecimiento de la población, pobreza, hambre, y degradación ambiental, así como violaciones de Derechos Humanos, tensiones sociales y étnicas, y conflictos armados. El ACNUR no establece distinciones entre un "refugiado medioambiental" y un "refugiado económico", ya que desplazados como consecuencia de daños ecológicos han existido anteriormente en las sociedades humanas; la novedad estriba ahora en la intensidad, extensión y complejidad del fenómeno. Sólo apreciando la complejidad y la interrelación de las causas, España podrá dar una respuesta adecuada a las demandas que reciba.

## DEMOGRAFÍA Y SEGURIDAD INTEGRAL

- La población española ha sufrido a lo largo de los últimos cincuenta años unas transformaciones demográficas muy significativas, que se han acelerado durante el presente milenio. Si el cambio de tamaño de la población experimentado entre 1950 y 2007 ha sido relativamente importante con una tasa de crecimiento anual acumulada de +0,94%, el ritmo logrado entre 2001 y 2007 –el más elevado de todo el período– resulta insólito por la intensidad alcanzada: +1,94%; es decir, un ritmo habitualmente registrado por las poblaciones menos desarrolladas, con la diferencia de que mientras estas últimas están en pleno proceso de transición demográfica, España ya acabó la suya años atrás y pertenece al grupo de los países más desarrollados, demográficamente hablando. Esta evolución puede interpretarse de otra manera: **de los 16,7 millones de habitantes suplementarios que han incrementado la población española entre 1950-2007**, es decir, en 56 años, más de una cuarta parte (25,6%, ó 4,3 millones) se ha registrado durante el Censo de 2001 y el Avance del Padrón de 2007, o sea, **en tan solo 5,2 años**, lo que demuestra el cambio sustancial que se ha producido en estos últimos años, consecuencia, principalmente, de la aportación migratoria y el consiguiente reto de ajuste y adaptación.

- Los niveles de mortalidad y de fecundidad permiten situar a la población española entre las más desarrolladas del mundo. La esperanza de vida al nacimiento en 2005 es de 83,5 años para las mujeres, lo que la sitúa entre las más altas a nivel planetario, mientras que es de 77 años para los hombres, un nivel elevado a pesar de no situarse en una posición equivalente a la de las mujeres. En términos de ganancias, los hombres han ganado 17,2 años de esperanza de vida entre 1950 y 2005, mientras que las mujeres lo hacían en 19,2 años en el mismo período, lo que representa un incremento cercano al 30%, sea cual sea el sexo, y permite valorar el salto cuantitativo y cualitativo experimentado por la población española en el curso de estos últimos 55 años.

- En definitiva, este salto ha convertido a España en un país desarrollado en un plazo de tiempo muy corto en la escala demográfica, un salto que viene confirmado por la fuerte reducción de la mortalidad infantil que ha pasado de 64,2‰ en 1950 a 3,8‰ en 2006, es decir, cerca de 17 veces menor. Otro aspecto de la evolución de la mortalidad es el que se observa en la diferencia de esperanza de vida al nacer entre hombres y mujeres. Si bien la diferencia, en beneficio de las mujeres, ha ido creciendo

entre 1950 y 2005 (4,5 y 6,5 años, respectivamente), entre 2001 y 2005 se observa una ligera disminución de esta diferencia (de 7,3 a 6,5 años) que puede dejar entrever un hecho nuevo, aunque sea necesario esperar algo más para poder confirmarlo. Se trataría de la progresiva adopción por parte de las mujeres, de comportamientos habitualmente asociados a los hombres (consumo de alcohol, tabaco, accidentes de tráfico, accidentes laborales, etc.), lo cual podría significar una reducción de la desigualdad entre unas y otros que, paradójicamente, se traduciría en el caso de las mujeres en una reducción del ritmo de ganancias frente a la muerte.

- Simultáneamente, la fecundidad se ha reducido drásticamente, dividiéndose por dos el Índice Sintético de Fecundidad (ISF) entre 1950 y 2001 (2,51 y 1,25 hijos por mujer, respectivamente), lo cual supone pasar de superar ampliamente el nivel de reemplazo de las generaciones femeninas –el famoso 2,1 hijos por mujer– a dejar de asegurar este reemplazo, lo que implicaría, en ausencia de otro tipo de aportación, una disminución de la población española. Sin embargo, el crecimiento al que se ha hecho referencia anteriormente indica claramente que este augurio no se ha producido, al intervenir otro factor del crecimiento demográfico como es la migración y, en este caso concreto, la inmigración.

- Debemos hacer referencia a la aportación migratoria procedente del extranjero como elemento explicativo de algunas evoluciones observadas en el contexto demográfico de España. La población extranjera ha experimentado un incremento casi exponencial: de los cincuenta y nueve mil del año 1950 se ha pasado a los cerca de 4,5 millones en 2007, es decir, 76 veces más. En términos relativos, su peso en la población española ha aumentado desde un 0,2% hasta cerca de un 10%, o sea, de una presencia prácticamente nula a otra mucho más perceptible. Esta percepción no está únicamente ligada a su intenso crecimiento en un corto período de tiempo, sino también a otros dos fenómenos: la diversificación del origen de los inmigrantes procedentes del extranjero y su dispersión por gran parte del territorio nacional.

- Por último, la aportación migratoria ha tenido importantes consecuencias desde el punto de vista demográfico en España. Tanto el intenso incremento del número de inmigrantes, como su deseo de integración, pueden resumirse en dos datos: 5.624 extranjeros adquirieron la nacionalidad española en 1980 frente a los 62.339 que lo hicieron en 2006, es decir, 11 veces más. Ahora bien, este número de adquisiciones podría aumentar todavía más en el futuro, si se tiene en cuenta que entre las mismas fechas el volumen de extranjeros se multiplicó por 23.

- La población española no sólo ha experimentado un incremento inesperado, sino que también ha registrado un cambio, aunque tenue, de su estructura envejecida. Hasta los años ochenta, la población española se caracterizaba por una relativa juventud con más de una cuarta parte de su población menor de 15 años (26,2% y 25,7% en 1950 y 1980). Sin embargo, los efectos del descenso de la mortalidad ya eran visibles en el incremento de la población de 65 años o más: 7,2% y 11,2%, respectivamente. La intensa reducción de la población menor de 15 años entre 1980 y 2001, donde tan sólo alcanza un 14,5%, muestra los efectos del profundo descenso de la fecundidad española que se produce en el curso de estos años, un descenso que se combina con las substanciales ganancias que se obtuvieron simultáneamente en la lucha contra la mortalidad y que se traducen por un salto de los “seniors”, o población de 65 o más años, que no sólo superan a los menores de 15 años sino que alcanzan un 17% en 2001. En 2007, y como consecuencia de la inmigración y del repunte de la natalidad, se frena la disminución de la población juvenil y se reduce muy levemente el peso de los “seniors” (14,3% y 16,7%, respectivamente). Sin embargo, **debe contraponerse esta disminución del envejecimiento (3 décimas menos de la población de 65 años o más entre 2001 y 2007), con el incremento del número de extranjeros en España (cerca de 3 millones más en el mismo período) para darse cuenta de las evidentes limitaciones que plantea la solución inmigratoria como remedio contra el envejecimiento demográfico, teniendo en cuenta que los extranjeros también envejecen y adoptan, además, comportamientos reproductivos del lugar de asentamiento por lo que tampoco se puede esperar que sus hijos consoliden la base de la pirámide.**

- Por lo que se refiere a la evolución de la población española hasta el año 2020, la residente debería situarse entre los 46.053.000 y los 48.665.000 de personas, es decir, una diferencia de 2,6 millones entre una y otra hipótesis del mismo organismo, el Instituto Nacional de Estadística (INE), en cuya horquilla se enmarcan los datos ofrecidos por Naciones Unidas, 46.446.000. Las diferencias entre las proyecciones INE1<sup>1</sup> (46.053.000) y las de Naciones Unidas se deben, como se ha podido comprobar, a las hipótesis de migraciones que consideran una y otra, mayor en las primeras que en las segundas. En cuanto a la mortalidad y a la fecundidad, son menos elevadas en INE1 lo que debería implicar, en principio, una mayor proporción de supervivientes en edades elevadas y una base más ancha.

---

<sup>1</sup> INE1 e INE2 son las dos variantes de las proyecciones elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística en 2005.

- **En un horizonte más allá del año 2020, es destacable el hecho de que la población disminuirá, sea cual sea la hipótesis:** a partir de 2026 en INE2 (48.665.000), de 2045 según Naciones Unidas y de 2051 para INE1 y ello a pesar de considerar 8,4 millones de entradas netas tanto INE2 como Naciones Unidas y 17,3 millones de entradas netas en el caso de INE1, así como de llevar la fecundidad hasta 1,84 hijos por mujer, en el caso de Naciones Unidas, niveles que pueden considerarse, todos ellos, como particularmente importantes. Es igualmente notable que, sea cual sea la hipótesis formulada con respecto a la fecundidad, el número de jóvenes debería mantenerse más o menos constante por debajo de los 10 millones, mientras que el envejecimiento es imparable, sea cual sea la intensidad de los flujos de migrantes. **Se esperan unos 10 millones de “seniors” para el año 2020 y más de 15 millones hacia el 2050, mientras que la población de 80 o más años –que configuran lo que se denomina envejecimiento del envejecimiento– alcanzarán los 3 millones en 2020 y cerca de 6 millones en el 2050, unas cifras que suponen unas consecuencias de naturaleza muy distinta y de las que poco se sabe al ser un fenómeno casi inédito: ninguna sociedad se ha enfrentado a un fenómeno de esta naturaleza y será necesaria una gran dosis de imaginación además de unos recursos que se intuyen importantes.**

- Por último, los adultos potencialmente activos, son una población que está destinada a disminuir entre el 2010 y el 2030. Las consecuencias de este proceso tienen algún tipo de solución, por lo menos en cuanto a la disminución de activos en el seno de los potencialmente activos: o bien se incrementan las tasas de actividad femeninas favoreciendo la entrada de las mujeres en el mercado laboral, lo cual entra en conflicto, en las condiciones actuales, con una posible o deseada recuperación de la fecundidad; o bien se incrementa la entrada de inmigrantes extranjeros, lo que podría conllevar cierto incremento de las tensiones sociales; o se retrasa la edad de jubilación todavía más de lo que se está considerando actualmente. Sean cuales sean las soluciones, que no tienen por qué ser excluyentes, lo que se adivina es que se tienen que producir cambios para paliar las dificultades ligadas a transformaciones fundamentales de la estructura de la población. Y siempre es mejor que estos se produzcan con antelación a que se tengan que llevar a cabo porque no se disponga de otra opción.

- Por lo que se refiere al impacto demográfico que dichos cambios pueden tener sobre ciertas profesiones ligadas directamente al ámbito de la seguridad, desde el punto de

vista sociológico, el ingreso en las Fuerzas Armadas como opción profesional pierde atractivo. En la franja de población entre jóvenes de ambos sexos de 16 a 24 años, dos de cada tres no cree nada probable plantearse la posibilidad de ser soldado profesional, un 4% lo considera muy probable –el planteárselo– y sólo uno de cada tres padres apoyaría a su hijo si quisiera hacerse soldado profesional o militar de carrera. Entre las causas estadísticas del rechazo figuran los valores de la profesión (45%) y las condiciones laborales (40%). Las encuestas del CIS para el Ministerio de Defensa durante los últimos 10 años muestran el deterioro progresivo, situando a los militares de carrera y a los soldados profesionales como las dos carreras menos valoradas de las diez consultadas. Quizás por esta razón el número de aspirantes a ingreso en la Academia General Militar se sitúa últimamente en cuatro por plaza mientras que para acceso a la Escala Ejecutiva del Cuerpo Nacional de Policía se presentan 8 veces más aspirantes. Como resultado, y de cara a la posible contribución de las Fuerzas Armadas en efectivos, al esfuerzo colectivo de la *Seguridad Integral* para el 2020, no hay que contar con que éstas puedan trasvasar recursos humanos, puesto que tendrán significativos problemas de escasez de personal.

- Es así indudable que **la caída de la natalidad afectará no sólo al personal para las Fuerzas Armadas sino también al del resto de las fuerzas y cuerpos de seguridad**. Cuando en 1999 se profesionalizaron plenamente las Fuerzas Armadas, el nicho de mercado para el reclutamiento ya se había reducido de 10 millones en 1989 a los 8 y, para 2020, se espera que éste sea de 6 millones. Todos los países de la OTAN, en mayor o menor proporción, participan de este problema, pero España duplica la media. Por lo tanto, puesto que todas las estructuras de seguridad del Estado van a competir por el mismo grupo de jóvenes, se justifica de esta forma la necesidad de plantearse una mayor incorporación de la mujer, la participación de inmigrantes y, finalmente, la necesidad de racionalizar las estructuras de seguridad para que actúen de forma complementaria y para que no sean tan dependientes del factor humano.

- En definitiva, la falta de desarrollo de una pirámide de población equilibrada, es un riesgo para nuestra seguridad. Grandes segmentos de población dependientes que requieren de una ingente cantidad de recursos o, la falta de aspirantes para las estructuras de seguridad, son algunas de las consecuencias de una evolución demográfica desequilibrada. Las medidas para combatirlas son ya conocidas: actuaciones en materia de vivienda y promoción efectiva de la conciliación de la vida

laboral y familiar, opciones que deberían no sólo entrar a formar parte de los objetivos públicos, sino también, abordarse de forma conjunta e integrada.

## **SEGURIDAD ENERGÉTICA**

- Las cuestiones relativas a la seguridad energética han adquirido en los últimos dos años una creciente relevancia. La evolución de los mercados energéticos, caracterizados por el aumento de la demanda y de precios, la inestabilidad política en algunos de los principales productores, y la utilización de la energía en algunas ocasiones como instrumento político, son factores que explican la percepción generalizada de que se ha producido un significativo incremento en la vulnerabilidad del suministro energético europeo, lo que se traduce en un inquietante incremento de la dependencia.

- Esta fuerte dependencia de la energía de nuestro sistema económico y social alimenta el temor sobre las importantes consecuencias en materia de seguridad interior que podrían derivarse de una interrupción del suministro o de una abrupta escalada en los precios internacionales de la energía. El nivel de dependencia se refleja no sólo en la elevada intensidad energética de la economía –energía necesaria para producir una unidad de PIB–, sino también en su importancia para determinados sectores como el transporte, que dependen en más de un 90% de los recursos fósiles para su funcionamiento.

- Junto a esta dependencia interna, se observa una creciente dependencia energética de Europa respecto de los países productores. Además, en los últimos años han acontecido varios sucesos puntuales que han tensionado los mercados internacionales e incrementado la sensación de vulnerabilidad energética en Europa. La necesidad de enfrentarse al reto que representa el fenómeno global del cambio climático junto a las inquietudes de Europa ante un eventual problema de suministro energético llevó al Consejo Europeo a aprobar en marzo de 2007 objetivos ambiciosos para 2020: participación de las energías renovables del 20% en el consumo de energía final, reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) frente a 1990 y mejora de un 20% de la eficiencia energética.



- **El análisis de la seguridad energética en España se enmarca en el contexto europeo, donde se definen los objetivos energéticos, ya sean de energías renovables o eficiencia energética, y que condicionan la seguridad energética de nuestro país.** No obstante, la ubicación geográfica de España, su disponibilidad de recursos autóctonos, el grado de interconexión con el resto de Europa, las particularidades de su sector energético, condiciona particularmente las debilidades y fortalezas en materia de seguridad energética así como las políticas a desarrollar.

- En el ámbito energético, una economía muy intensiva en energía y fuertemente dependiente del exterior, como es España, podría ver amenazada su seguridad nacional, entendida como el correcto funcionamiento de los procesos y sistemas de la sociedad, bien por una interrupción en el suministro energético o bien por un incremento de los precios energéticos que comprometa su accesibilidad de una forma asequible. Pero también la vulnerabilidad de un país a una crisis energética dependerá de sus rutas de suministro energético, su marco regulatorio, sus relaciones con los principales suministradores, etc. Todas estas nociones nos acercan al concepto de seguridad energética que integra todos los elementos por los cuáles la energía se podría constituir como un factor de riesgo para la seguridad nacional.

- **España es un país sin apenas recursos energéticos autóctonos, que importa el 80% de sus necesidades energéticas, y se encuentra ubicado lejos del centro geográfico de Europa.** Su propia posición ha condicionado sus relaciones energéticas internacionales, más centradas en el norte y oeste de África, especialmente en el caso del gas. En este sentido, los aprovisionamientos de gas se encuentran, en líneas generales, con un alto grado de diversificación. En 2007 el 32,3% de los aprovisionamientos de gas tenían como origen Argelia; el 24,4% de países del norte y oeste de África, distintos de Argelia; el 18,4% de Oriente medio, el 7,9% en Europa; el 6,1% en Trinidad y Tobago; y el 10,8% de orígenes diversos.

- En el ámbito eléctrico, España se ha venido considerando una isla eléctrica por el reducido nivel de interconexiones con el resto de Europa. Aun cuando parece que se ha alcanzado un acuerdo para ampliar la interconexión eléctrica con Francia y Portugal, los compromisos internacionales de ampliación de las líneas de conexión, tales como el asumido en el Consejo de Barcelona de 2002 de que las interconexiones eléctricas alcanzaran al menos el 10% de su potencia de generación instalada en 2005, no han dado todos los frutos que se esperaba debido dificultades de carácter

político y medioambiental. Como consecuencia, las importaciones de electricidad suponen en España alrededor del 3% de la producción anual frente a porcentajes medios del 8% en la UE-15 o del 15% en países como Italia.

- **España se ha consolidado como uno de los principales impulsores mundiales de las energías renovables, situándose como el segundo país del mundo en energía eólica y el cuarto por potencia de solar fotovoltaica.** Nuestro país ocupa el cuarto lugar del mundo en potencia renovable instalada, detrás de China, Alemania y Estados Unidos.

- La evolución de la producción de electricidad a partir de otra de las fuentes consideradas autóctonas, la de origen nuclear, ha seguido una trayectoria muy distinta a la de origen renovable. En 1987 se puso en marcha la última central nuclear en España, Trillo. Desde entonces esta opción energética no se ha considerado como un vector de crecimiento del sector eléctrico. No obstante, los elevados precios de los combustibles fósiles han reabierto en los últimos años un profundo debate sobre esta opción. Esta energía es considerada por muchos como una alternativa, porque confiere una estabilidad en precios y costes a largo plazo al tiempo que reduce la dependencia energética por considerarse un recurso autóctono. No obstante, también es necesario tener en cuenta que, si bien la energía nuclear puede ser competitiva en un escenario como el actual, un contexto de creciente implantación de esta tecnología podría presionar al alza los precios internacionales del uranio y su agotamiento. Por otro lado, los elevados costes fijos, los dilatados periodos de entrega y los requisitos de seguridad, se imponen hoy por hoy también como un contrapeso frente a los defensores de esta opción. **Teniendo en cuenta el componente subjetivo/ideológico que rodea a la opción nuclear, es necesario que el debate sobre su futuro se plantee desde el rigor técnico y transparencia, trasladando a la opinión pública todos los elementos asociados con esta opción.** En el último Eurobarómetro sobre energía nuclear, publicado por la Comisión Europea en septiembre de 2005, el 37% de los europeos se mostraba a favor de la energía nuclear, mientras que el 55% se mostraba en contra y el 8% no respondía. En España, la proporción de encuestados que manifestaba su oposición ascendía al 71%, estando a favor el 16%.

- Todos estos elementos se han venido condicionando la política energética y económica del Gobierno a lo largo de los últimos años. La estrategia se ha dirigido a mejorar aquellas vertientes de la seguridad energética que sí pueden corregir o mitigar esta escasez de recursos energéticos, alcanzando un mayor grado de éxito en unas que en otras. Fundamentalmente las políticas se han orientado a los siguientes objetivos:

a) Aumentar la penetración de las energías renovables, que han alcanzado un peso del 7% sobre el consumo de energías primarias y un 19,8% sobre la producción de electricidad en 2007. Las políticas de promoción de las renovables, a través de una regulación adecuada, han conseguido un éxito de implantación, con un impacto muy positivo sobre la seguridad energética en términos de aumentos de la cobertura como consecuencia de las menores necesidades de recursos fósiles, de la electricidad autóctona y de la diversificación de energías primarias.

b) Fomentar las interconexiones eléctricas lo cual permitiría reducir nuestra vulnerabilidad al incrementar nuestra conectividad con otros sistemas. En 2008 se ha alcanzado un acuerdo entre Francia y España, por el que se soterrarán 50 kilómetros críticos de una nueva línea de interconexión eléctrica de Muy Alta Tensión (MAT) entre ambos países que discurrirá por el Pirineo Oriental. Sin embargo, hasta la fecha España sigue registrando unos niveles de interconexión eléctrica, muy inferiores a la media de los países europeos.

c) Fomentar las interconexiones de gas. En este ámbito destaca la construcción de nuevas plantas de regasificación, que han venido aumentando la conectividad del sistema energético español. De esta forma, España se ha convertido en el país de Europa con mayor capacidad de regasificación, con el 66% de sus importaciones de gas a través de Gas Natural Licuado (GNL) Ello le concede flexibilidad y le permite recibir suministros de gas procedentes de orígenes de todo el mundo.

d) Reducción de la Intensidad Energética (IE), que aunque directamente no entra dentro de las variables de seguridad energética, permite reducir el consumo de energías primarias y alcanzar los objetivos de penetración de renovables más rápidamente. En este aspecto, aun cuando España ha registrado una reducción de la IE en 2006 y 2007, teniendo en cuenta la tendencia registrada en los últimos diez años

no se han obtenido unos resultados muy positivos, ya que España ha venido registrando una evolución creciente de la IE, alejándose de la tendencia registrada por el conjunto de la UE, que ha venido reduciéndola. La divergente evolución de la IE en España frente a la UE, se constituye no sólo como un factor de pérdida de competitividad frente a nuestros socios europeos, sino que también nos hace más vulnerables ante incrementos drásticos de precios energéticos y potenciales crisis de suministro. La reducción de la IE es uno de los principales retos que se le plantean al Gobierno Español de cara a la mejora de la seguridad energética.

- Unido a todas estas medidas, el avance en el proceso de liberalización de los sectores energéticos ha permitido aumentar la diversificación en los orígenes de las energías primarias y la entrada de agentes que han realizado un fuerte proceso inversor en el exterior en nuevos yacimientos o infraestructuras de suministro. Una muestra de los beneficios de la liberalización en términos de diversificación de suministro se encuentra en el sector del gas. Si en 1998 el 60% provenía de Argelia, en la actualidad es ligeramente superior al 30%.

- La consecución de un adecuado grado de seguridad energética requiere de la implementación de medidas incluidas en muy diversos ámbitos: política energética, medioambiental, investigación y desarrollo, desarrollo de infraestructuras de transporte y política exterior, entre otros. Como ocurre en otros temas, las políticas tienen una vertiente nacional y otra comunitaria. La política exterior es donde probablemente se plantee el mayor reto de coordinación entre la dimensión nacional y comunitaria. En el *Libro Verde: estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura* (2006) ya se ponía de manifiesto la necesidad de coordinar la política exterior en materia energética para “hablar con una voz única” ante los grandes suministradores. Sin embargo, el fuerte componente nacional de la seguridad energética ha motivado que muchos Estados miembros desarrollen sus propias relaciones energéticas con suministradores de forma unilateral, asegurándose contratos a largo plazo y el desarrollo de importantes infraestructuras.

- Las propuestas a desarrollar para mejorar la seguridad energética a medio plazo y largo plazo serían las siguientes:

a) La *política de oferta* se centraría en la implantación de energías renovables y nuevas tecnologías no consumidoras de recursos fósiles. En lo que respecta a la electricidad, su impacto sería la reducción de la dependencia de recursos fósiles;

reducción de la exposición al riesgo de precio; reducción de vulnerabilidad ante sabotajes, catástrofes climáticas...; con respecto al calor, la reducción de la dependencia de recursos fósiles generaría beneficios en términos de seguridad derivados de la ubicación descentralizada; con respecto al transporte, la reducción de la dependencia de recursos fósiles y mejora del funcionamiento de la red eléctrica, y con respecto al desarrollo de las inversiones necesarias para cubrir la demanda contribuiría al correcto funcionamiento de los mercados energéticos; mejora de la calidad del suministro; aumento de la capacidad de diversificación de suministro; mayor incorporación de renovables.

b) En el ámbito de las políticas de demanda, la eficiencia energética es el principal instrumento para mejorar la seguridad energética. La disminución del consumo de energía contribuye a reducir el peso energético en la economía y la dependencia exterior. A través de esta línea de actuación, se rebaja también la vulnerabilidad de la economía ante las tensiones inflacionistas generadas por el aumento de los precios internacionales de las materias primas energéticas.

c) No obstante, la experiencia muestra que la existencia de barreras y fallos de mercado desincentivan la realización de inversiones para mejorar en este ámbito. Entre los fallos de mercado destacan: la no internalización de la totalidad de costes de suministro en los precios de la energía; las imperfecciones de los mercados de capitales; y los problemas derivados de la relación agente-principal (Ej. beneficiario de los ahorros energéticos del edificio distinto del propietario o constructor de éste). Por otro lado, las barreras más habituales consisten en la escasez de información, los errores de cálculo del consumidor y la dificultad para medir ahorros. Para superar estos fallos y barreras, es necesario que los precios energéticos incorporen todos los costes del suministro; el desarrollo de instrumentos regulatorios, como estándares de eficiencia en productos y procesos; así como el fomento de medidas informativas y educativas que introduzcan el hábito de la eficiencia energética en la sociedad.

d) La I+D+I ocupa un lugar importante entre las políticas transversales al permitir incrementar la seguridad energética por la vía de la mejora de la eficiencia energética y la promoción de las energías renovables, que conlleva una reducción de dependencia exterior de combustibles fósiles. A su vez, el desarrollo de la I+D+I energética tendrá un impacto positivo sobre el funcionamiento de las redes energéticas y los sistemas de gestión de la

demanda, lo que reduce la vulnerabilidad ante una interrupción de suministro, contribuye a la optimización del consumo energético y favorece la incorporación de nuevas fuentes energéticas, como las renovables.

e) Una adecuada Política Exterior influiría en la reducción del riesgo de precio y de interrupción de suministro al favorecer una relación de confianza mutua a largo plazo, promueve el desarrollo de inversiones en todas las fases del suministro energético, estimula la cooperación en materia de I+D+I y, por último, las políticas orientadas a la promoción del mercado generaría un desplazamiento de los suministros, allí donde más se necesitan, en un contexto de crisis, así como la formación y transmisión de señales de precio adecuadas para el desarrollo de inversiones a medio y largo plazo.

f) Adoptando una visión holística de la realidad energética, la principal recomendación para mejorar la seguridad energética, tanto de los Estados miembros como de la UE, pasaría por la transición hacia un modelo económico y social donde los combustibles fósiles jueguen un papel residual, caracterizado por un uso eficiente de la energía, una elevada implantación de energías renovables y la utilización de redes inteligentes que permitan una gestión óptima de los flujos energéticos.

## **INMIGRACIÓN, EXCLUSIÓN SOCIAL E INSEGURIDAD**

- Históricamente, y en contra de la percepción popular, los inmigrantes no son los más pobres ni los más incultos en sus sociedades de origen sino los “semipobres”, los que padecen una mayor frustración relativa al imaginarse cómo sería su vida al otro lado de la “brecha social de Gibraltar” o del Atlántico. El atractivo que presenta España para estas personas es muy grande, impulsándoles tres estímulos principales:

1º España está posicionada entre las diez primeras economías del mundo.

2º Los españoles están muy cerca geográficamente de los marroquíes y argelinos, muy cerca culturalmente de los ecuatorianos, colombianos, peruanos, argentinos y dominicanos y muy cerca, comunitariamente hablando, de búlgaros y rumanos.

3º Los inmigrantes asentados en España actúan como un imán atrayendo a sus familiares y amigos, a quienes animan, ayudan a encontrar trabajo y alojan, aun en condiciones de hacinamiento, hasta que éstos logran independizarse.

- Si esbozamos brevemente las características del escenario conflictivo en el que se desarrollan los procesos de integración de los inmigrantes en las sociedades occidentales, se observa que los inmigrantes de primera generación, son los únicos a quienes estrictamente podemos denominar como tales. Sin embargo, algunos de los hijos de aquellos inmigrantes, que en realidad ya han nacido aquí, no sólo no han satisfecho sus expectativas, sino que han ahondado la brecha entre sus deseos, propios de una sociedad de consumo, y sus posibilidades de satisfacerlos. Esta situación, les ha producido frustración, la cual, al no estar controlada por los valores de la cultura de sus padres y al vivir en barrios que han evolucionado a *slums* (asentamientos precarios o barriadas marginales), les ha generado desmoralización, que en ocasiones ha derivado en conflictos sociales y en conductas desviadas, algunas veces delictivas, como es el caso de algunos inmigrantes magrebíes en París o el de las bandas latinas. Si al perfil de ser jóvenes varones de clase baja con un difícil ascenso social por delante, le añadimos la peculiaridad de ser inmigrantes latinoamericanos, tenemos el riesgo de que se integren en bandas juveniles como los *Latin Kings*, *Ñetas*, *Mara Salvatrucha* o los *Vatos Locos*, con sus códigos, sus jerarquías funcionales y sus fuentes de ingresos. Estas disfunciones son las propias de cualquier colectivo social sometido a presiones, pero no constituyen un riesgo social significativo, si se adoptan las medidas preventivas y reactivas oportunas.

- Europa, y España, deben ser conscientes de que no pueden vivir seguras mientras estén rodeadas de pobreza. Millones de personas buscan en la isla de bienestar que es Europa la vida digna de la que no pueden disfrutar en sus países; pero el interior de nuestras sociedades opulentas también albergan el llamado *Cuarto Mundo*, que se articula en guetos y *slums*, conformando un germen de inseguridad incrustado en las ciudades, al tiempo que generan espacios de inseguridad de los que el Estado parece ausente.

- El problema real no deriva de la adaptación de las poblaciones inmigrantes -las cuales, tal y como se ha afirmado anteriormente, plantean dificultades características de acomodación propias de cualquier colectivo nuevo diferenciado-, sino de aquellos extranjeros, distintos de la población inmigrante, y que poseen perfiles y objetivos específicos y característicos al margen de la legalidad. En España, existen dificultades

por parte de ciertos sectores políticos, sociales y mediáticos para establecer diferencias significativas entre los inmigrantes, cuyo perfil es el de personas que en su inmensa mayoría trabajan con dedicación y se someten a las leyes nacionales y, aquellos extranjeros, que se encuentran en España para realizar actividades ilegales, integrados en buen número en estructuras pertenecientes a la criminalidad organizada y provocando delitos que producen alarma social.

- Aquellos lugares donde se produce un desarrollo urbano y económico, coinciden con los espacios en los que aumenta significativamente la población en general y, por consiguiente también, la extranjera. En España, y no constituye una excepción, el nuevo habitante español de estos escenarios suele caracterizarse por poseer un determinado perfil sociodemográfico, que viene a coincidir con el mismo que posee un elevado número de extranjeros en ese mismo territorio: son jóvenes y varones, lo que conforma el perfil básico definitorio del delincuente. Por ello, en aquellas Comunidades en las que hay un mayor porcentaje relativo de extranjeros (Madrid, Valencia, Cataluña, Canarias y Baleares), suele darse un mayor porcentaje de infracciones.

- Por lo que se refiere al lugar de nacimiento de los detenidos, éstos se dividen en alimón entre españoles y no nacionales, pero de esta última mitad, el 50% no lo fueron por falta o delito penal alguno, sino por temas relativos a la obtención de información o debido a mera infracción administrativa. **Entre el agregado de extranjeros de muy diferentes orígenes y culturas podemos mencionar a marroquíes y rumanos como los colectivos con más presencia entre los infractores, simplemente porque un gran número de estos ciudadanos comparte el perfil sociodemográfico de aquellos sectores que social e históricamente han sido los más expuestos a asumir el rol de delincuentes.** De esta forma, la sobrerrepresentación del grupo de marroquíes o rumanos en el conjunto de extranjeros delincuentes no debe llevar a criminalizar a la inmensa mayoría de ciudadanos de estas nacionalidades que desarrollan su vida plenamente dentro de la legalidad.

- Por otro lado, podemos observar cómo los ecuatorianos, colombianos, así como el resto de los cuantiosos latinoamericanos que proceden de la otrora denominada Gran Colombia suelen venir emparejados, con facilidad para integrarse en la cultura española y estando significativamente infrarrepresentados entre los delincuentes.



- **No se puede sostener que los inmigrantes sean delincuentes potenciales, porque los datos muestran la falsedad de dicha afirmación; lo que sí es cierto es que algunos extranjeros varones y jóvenes procedentes de determinados países están sobrerrepresentados entre los delincuentes.** Para evitar que los inmigrantes, en general, sean objeto de prejuicios y estigmas, resulta preciso explicar quiénes son los delincuentes, cuál es su perfil sociodemográfico, aclarar su país de procedencia y mostrar que los delitos provocados por extranjeros y que causan una mayor alarma social, no tienen su origen en los colectivos de inmigrantes. Si no se ofrecen todas las explicaciones, se corre el peligro de dejar resquicios a los prejuicios racistas y a políticas de rigor innecesario.

- Si la sociedad española sigue desarrollándose tendencialmente de una forma próspera en términos comparados con otros escenarios, sin tomar en consideración coyunturas críticas más o menos significativas, se vislumbran varios posibles escenarios:

1º El “polo de atracción” español. Es probable que los inmigrantes sigan llegando a España atraídos por las ventajas de su desarrollo económico, político y social y demandados por las empresas al resultar imprescindibles para mantener el aparato productivo español con independencia de coyunturas económicas más o menos favorables.

2º La desigualdad social y la prescindibilidad de masas de población. El crecimiento económico español irá previsiblemente acompañado de una bipolarización de las diferencias económicas y sociales de tal forma que aumentarán las distancias de estatus entre la población integrada e imprescindible para el sistema productivo y la parte de la población, compuesta por nativos y muchos hijos de inmigrantes, que resulten manifiestamente innecesarios en el proceso productivo, perdiendo no sólo oportunidades concretas de integrarse y prosperar, sino la esperanza de hacerlo en el futuro. Por lo tanto, la frustración y desmoralización de los jóvenes varones, especialmente los hijos de inmigrantes, seguirá creciendo, salvo que se realice un trabajo multisectorial y efectivo para la integración educativa, laboral y familiar de este segmento de la población en situación de alto riesgo. Resulta preciso introducir cambios en la tradicional organización urbanística y abrirse a las nuevas tendencias integradoras que consideran el espacio (las barriadas) como un elemento que debe contribuir a asentar poblaciones identificadas con esos mismos espacios, a través del establecimiento en dichas áreas de servicios y

atenciones necesarios para desarrollar una vida comunitaria y dotada de sentido propio.

3º La evolución del crimen como hecho social normal. También es muy probable que al aumentar significativamente la población general –inmigrantes incluidos–, se produzca un correlativo incremento en otras variables ordinarias, desde el consumo de agua a las visitas al médico; por lo que sería absurdo, esperar que un fenómeno socialmente *normal* como el crimen, no se viera influido por el incremento de la población, los conflictos culturales, los cambios generacionales, los cambios de roles de género o las desigualdades sociales.

- Con nuestro horizonte del año 2020, algunas de las principales propuestas de acción, serían las siguientes:

a) Seleccionar los inmigrantes potenciales en origen y planificar su retorno. Para esto sería necesario aumentar la colaboración económica, educativa y policial con los países subsaharianos, del Magreb, Sudamérica, Pakistán y con los países del Este de Europa a fin de disminuir los flujos de inmigración si se incrementa el bienestar y las oportunidades en sus países de origen. En este sentido, España debe ayudar al desarrollo económico de África y fortalecer instrumentos de cooperación y diálogo internacional, como la Unión para el Mediterráneo, con la convicción de que menos pobreza significa más justicia y más seguridad, en la dirección que apunta la Estrategia Europea de Seguridad de 2003.

b) Establecer contingentes regulares de inmigrantes laborales admisibles, siguiendo dos criterios: que cubran puestos de trabajo disponibles en el mercado español no demandados por los asalariados españoles y que se incorporen con la formación profesional adecuada, aprendida en origen, para desempeñar las tareas correspondientes.

c) Dificultar la inmigración irregular continuando con el desarrollo de medidas de control policial en las fronteras, en cooperación con la Unión Europea.

d) Elaborar políticas y habilitar recursos para atraer y acoger a inmigrantes que sean parte de familias nucleares asentadas en España, de forma que se potencie el reagrupamiento familiar de los matrimonios con sus hijos.

e) Integrar a los inmigrantes, potenciando la incorporación escolar y laboral de sus hijos nacidos y residentes en España.

f) Fomentar la participación en el sufragio activo y pasivo de los inmigrantes con permiso de residencia en las elecciones sindicales, así como en las elecciones municipales, autonómicas y europeas y, realizar campañas de comunicación institucional y sistemática promoviendo la participación en estos ámbitos de la vida sociopolítica.

g) Introducir la asignatura de Educación para la Ciudadanía, que muestre a los escolares la importancia de valores como la solidaridad, la igualdad, el esfuerzo, el ahorro, la cooperación, la alteridad, la responsabilidad, el respeto y la libertad.

h) Organizar un plan para el retorno de familias de inmigrantes que deseen volver a sus países de origen ayudándoles mediante el pago de las pensiones a que tuvieran derecho, facilitándoles económicamente su desplazamiento y avalando la financiación de sus nuevos negocios o trabajos.

i) Conceder automáticamente la nacionalidad española a los hijos de inmigrantes nacidos en España que sean mayores de edad y voluntariamente lo soliciten, así como a los inmigrantes iberoamericanos y guineanos que se alistén en las Fuerzas Armadas y tras un período de satisfactorio cumplimiento de las obligaciones contraídas.

j) Incidir en la persecución policial, fiscal y laboral de los traficantes de personas. Prestar particular atención a las víctimas extranjeras de delitos provocados por sus compatriotas, otros extranjeros o nacionales españoles, puesto que la sensación de desprotección de dicho colectivo constituye un factor de sufrimiento añadido con las consiguientes secuelas sociales y psicológicas.

k) Promover y desarrollar adecuados servicios sociales en los barrios de las grandes urbes que permitan fijar a la población y estimular un sentido de pertenencia no excluyente, abierto y creativo, lo que contribuirá a incrementar los niveles de seguridad individual y colectiva.

## **Parte II. Efectos Disfuncionales**



## **EL CRIMEN ORGANIZADO Y OTRAS FORMAS GRAVES DE DELINCUENCIA**

- En España la problemática del crimen organizado, tal y como lo conocemos en la actualidad, constituye una relativa novedad. No será hasta principios de los setenta cuando la costa mediterránea comienza a ser un lugar de repliegue para miembros del crimen organizado buscados por la policía de sus países de origen o en situación de conflicto con organizaciones competidoras. El anonimato que ofrecen las zonas turísticas primero y, posteriormente, las posibilidades de inversiones de beneficios ilícitos en sectores como la construcción o la hostelería, promovieron la implantación de elementos vinculados a organizaciones criminales. El desinterés policial, en un principio, en la medida que no parecían cometer delitos en territorio nacional, y las facilidades de “blanqueo” –la Ley de Prevención de Blanqueo de Capitales data de 1993 con ampliaciones en los años 2003 y 2005–, favoreció esta tendencia.

- Es previsible que el crimen organizado se adapte en razón a su progresivo asentamiento en nuestros países y, lo que sin duda resulta evidente, es que su variedad y complejidad se ha incrementado de forma significativa. Junto al tradicional tráfico de drogas, las estructuras de atracadores más o menos organizadas, y la trata de blancas, se incorpora la pornografía infantil, las estafas a través de Internet, los delitos medioambientales, los delitos financieros, el blanqueo de capitales, la corrupción en general o la corrupción específicamente urbanística, la piratería intelectual o industrial, los atentados contra el patrimonio histórico o artístico, las nuevas delincuencias emergentes (secuestros express, etcétera...), entre otros fenómenos.

- El crimen organizado español estaba circunscrito en buena medida a las actividades de tráfico de drogas y la incorporación de la criminalidad de origen extranjero, concretamente la desarrollada por grupos organizados de origen sudamericano, favoreció un importante crecimiento de la misma desde mediados de los años noventa. En otros ámbitos, el incremento de la actividad delictiva se concretó fundamentalmente en los atracos a joyerías y en la aparición de grupos de “cogoteros”. Someramente, según fuentes policiales, se calculaba que en España, en el año 2002, actuaban unos 500 grupos organizados, siendo desarticulados 225, con unos 3000 detenidos. En el año 2005 la acción de las Fuerzas de Seguridad neutralizó un total de 290 grupos. Durante 2007 los agentes de la Brigada Central de Crimen Organizado culminaron 214

investigaciones contra grupos de delincuencia organizada y desarticularon 45 grupos en el transcurso de esas investigaciones. **En principio, es difícil ser optimista en relación al posible devenir del crimen organizado. Los factores que han potenciado su desarrollo, lejos de atenuarse, es previsible que se mantengan, y aún se incrementen en un futuro cercano, si no se adoptan decisiones coordinadas y la sociedad no asume un compromiso claro y decidido.** Hasta el momento, las medidas orientadas a combatirlo tienen su límite en un nivel de contención en primera instancia y de reducción de daños en la segunda.

- En estos momentos podemos hablar de un crimen organizado de origen “extranjero” o “internacional” y otro más específicamente “nativo”. Pero estamos viviendo la emergencia de una “segunda generación” del crimen organizado. Este fenómeno surgiría, por una parte, por la creciente interrelación entre criminales nativos y extranjeros, y por otra, por la emergencia de un crimen organizado al tiempo nacido en Europa, aunque manteniendo rasgos culturales específicos, y que conserva estrechos vínculos con los países de origen. Este fenómeno incrementa de forma importante la capacidad operativa del crimen organizado al permitirle acceder a espacios y oportunidades interesantes para su desarrollo.

- **Probablemente, el mercado de la droga no solo no se reduzca, sino que tienda a aumentar, siguiendo una tendencia que se mantiene desde los años sesenta.** El posible abandono derivado de la eficacia de las medidas preventivas orientadas a la población juvenil, y el envejecimiento de la población consumidora en las zonas más prosperas de la Unión Europea, podría compensarse fácilmente con la incorporación de nuevos grupos de población que, al acceder a niveles de vida superiores, son susceptibles de incorporar a sus prácticas de ocio el consumo recreativo de drogas ilegales. Por otra parte, la tendencia al asentamiento de los centros de distribución minorista de drogas entre poblaciones marginales y/o en riesgo de exclusión, muchas veces con identidades étnicas diferenciadas, convierten el tráfico de drogas en una actividad económica de cierta relevancia en zonas empobrecidas y donde la juventud tiene reducidas expectativas de ascenso social.

- Aun cuando las medidas de control en las fronteras puedan perfeccionarse, como de hecho ha ocurrido en los aeropuertos, el crecimiento importantísimo del comercio que se realiza a través de los puertos dificulta de forma importante un control realmente eficaz que pueda disminuir significativamente una actividad fuertemente lucrativa. En lo que respecta a las fronteras terrestres de la Unión resulta aún más utópica la

perspectiva de conseguir una impermeabilización efectiva de las mismas. Además, la facilidad técnica de la producción de drogas de diseño podría permitir que ante una reducción de la entrada de cocaína, y la subsiguiente subida de su precio, ésta pudiera ser sustituida por estimulantes de otra naturaleza. Por otro lado, el incremento de las áreas grises a nivel mundial y su correlación con las zonas de producción de estupefacientes y zonas alternativas de tránsito de los mismos hacia los mercados europeos, hace poco creíble la hipótesis de una reducción de la producción de estupefacientes en las zonas de origen.

- En lo que respecta al tráfico ilegal de personas, si bien puede ser limitado a través de una política común de los Estados de la Unión, la existencia de acuerdos con los países de tránsito y una política de cuotas, la demanda será probablemente superior, y las dificultades añadidas son susceptibles de fomentar la existencia de redes de tráfico cada vez más profesionales y especializadas, incrementándose el papel de los grupos de delincuencia organizada, aumentando los costes para los aspirantes a la inmigración clandestina y, en consecuencia, los beneficios potenciales. Además, es previsible que se incremente la demanda de documentos falsificados y se desarrollen nuevas formas de encubrimiento (tapaderas empresariales, estructuras societarias pantalla, ONGs...) y aprovechamiento de los resquicios legales (menores, por ejemplo). Las mejoras en los sistemas de control del blanqueo a nivel europeo no nos pueden hacer olvidar que esta actividad sigue siendo extremadamente sencilla, utilizando múltiples técnicas de muy difícil control.

- Por otro lado, la multiplicación de sectores juveniles viviendo en los límites de la exclusión y que rechazan (lógicamente, dada su posición en la estructura social) los valores sociales establecidos, constituyen fácilmente un espacio de sociabilidad privilegiado para el desarrollo de actividades ilícitas, o cuando menos, para su encubrimiento. Debemos considerar, que en ese contexto, los valores propios de la delincuencia organizada –prioridad del interés personal y del grupo, imposición por la violencia o el engaño, priorización del beneficio económico sobre cualquier otro– constituyen un poderoso referente frente al discurso oficial. El hecho es aún más notorio en lo que respecta al mundo de las llamadas “bandas latinas”.

**- España es un país con un índice relativamente bajo de violencia vinculada al delito. Las formas de violencia propias del crimen organizado están ligadas a la naturaleza específica de los delitos. Así, en principio, la multiplicación de las actividades del crimen organizado tiende a incrementar la violencia, por lo que**



**su desarrollo en nuestro país probablemente incremente los índices de violencia de forma variable.** Por ejemplo, en la Costa del Sol, con un índice alto de concentración de criminales, en un solo año, se han producido más de cincuenta hechos de violencia grave (asesinatos, secuestros o tentativas...) entre presuntos miembros de grupos criminales.

- En los tráficos ilícitos, la violencia principalmente se relaciona con impagos y robos entre bandas presentando ésta, en buena parte, un carácter defensivo. En las acciones predatorias (robos, atracos...) la violencia suele ser administrada profesionalmente para garantizar el máximo beneficio y la impunidad a los autores, es decir, tiene un carácter táctico. Los grupos más orientados hacia la violencia son los grupos emergentes que apuestan por la extorsión como forma de crecer y consolidar un espacio propio. En muchos casos, estos grupos han comenzado trabajando en “contratos” con otras ramas del crimen organizado (cobro de deudas, seguridad de locales, venganzas...) y para ellos la violencia tiene, por lo menos en sus primeras fases de desarrollo, el carácter de un recurso estratégico. En relación al desarrollo de la violencia en el crimen organizado conviene señalar la dimensión cultural de la misma, no es igual la perspectiva de un grupo “de negocios”, que un grupo con conceptos culturales marcados por el “honor” o proveniente de zonas donde la vida humana está infravalorada.

- Finalmente, y en relación al crimen organizado en su actual fase, existe un aspecto que no debe ser olvidado. Siendo el crimen una manifestación más de la vida social, su actual capacidad expansiva y corruptora no es ajena a un fenómeno que podemos calificar como político-cultural. **A partir del momento en que entran en crisis todo el conjunto de elementos culturales y teóricos que definían como puntos de referencia la interpretación del mundo tanto conservadora (los valores morales tradicionales) como progresista (el sentido de la historia y el concepto mismo del progreso), el individuo trata de encontrar una protección frente a la incertidumbre y la busca en el grupo social más limitado, un grupo social fundado en intereses comunes y entendido como una asociación privada, una agencia de mutuo apoyo cuya razón de ser consiste en ayudar a los que lo constituyen.** En definitiva, en algo parecido a una mafia. No es de extrañar que la delincuencia alcance una dimensión y un papel sin precedentes, logrando imponer unas prácticas y unos estilos de comportamiento. Liberada de los obstáculos de la sociedad tradicional y, sin mala conciencia, su lógica de protección privada y de beneficio particular es un modelo de comportamiento para grupos de diferentes clases,

profesiones y oficios. La nueva alianza social se funda en la protección del pequeño grupo, el intercambio de servicios recíprocos y, si es preciso, en la complicidad. **El predominio de lo privado, la normalización del tráfico de influencias, la ausencia de conciencia de lo social o de puntos de vista que trascienden lo más mezquinamente personal, como refleja el éxito de películas del estilo de “el Padrino”, o de series como “los Soprano”, conducen a la convicción de la total ignominia y putrefacción del sistema y hasta la mafia parece ya algo épico y romántico.**

- Con este escenario de fondo, es preciso destacar la particular relevancia que adquiere la criminalidad organizada como amenaza real y presente, frente a otros fenómenos delincuenciales. Las diferencias respecto al terrorismo son evidentes, mientras dicho fenómeno constituye una amenaza explícita frente a la que existe un principio de consenso general sobre la necesidad de combatirlo, por el desafío que supone para los órdenes sociales y los principios políticos, la criminalidad organizada se filtra imperceptiblemente en las instituciones, corrompiendo las estructuras oficiales y a sus gestores, facilitándose con ello la alteración de los principios básicos de los Estados democráticos y de Derecho. Una segunda diferencia sustancial radica en que el terrorismo provoca una acusada y generalizada alarma social, mientras que la criminalidad organizada pasa, por el contrario, relativamente desapercibida para la ciudadanía que asume con gran preocupación la aparatosidad de muertes puntuales o los ajustes de cuentas, pero no capta la problemática derivada de su influencia a otros niveles. Estos condicionantes, así como las actuales características del fenómeno anteriormente descritas, deben ser cuidadosamente considerados en la elaboración de políticas públicas para hacer frente a la criminalidad organizada, a través de medidas específicas, entre las cuales pueden destacar las siguientes:

a) Continuar incrementando las unidades policiales dedicadas a la lucha contra la criminalidad organizada. Hasta el momento se han creado siete Grupos de Respuesta Especial contra el Crimen Organizado (GRECO's) en el Cuerpo Nacional de Policía, los cuales han arrojado resultados muy satisfactorios. Sin embargo, es necesario ampliar la presión como consecuencia de la particular situación social y geográfica de España y duplicar los efectivos de dichos Grupos en los próximos años, así como los Equipos contra el Crimen Organizado (ECO) en el ámbito de la Guardia Civil, a pesar del considerable esfuerzo económico que ello supone en la actual coyuntura.

b) Continuar apoyando con decidido énfasis la respuesta internacional a la criminalidad organizada y los nuevos enfoques sobre la materia, particularmente en el seno de Europol.

c) Conceder a las fuerzas de seguridad mayores competencias y medios en la lucha contra la criminalidad organizada en el ámbito de la construcción y del sector inmobiliario en general, por constituir un punto caliente a través del que se canalizan numerosas inversiones de dudoso origen.

d) La Administración estatal y las autonómicas deben mostrar un mayor celo y dedicar más recursos para hacer frente a las irregularidades inmobiliarias desde todos los ámbitos en los que éstas son competentes. La inacción administrativa no debería considerarse simplemente desidia, sino negligencia, cuando no prevaricación.

e) Desarrollar metodologías y procedimientos por parte de las Autoridades en general y de las Fuerzas de Seguridad, en particular, que promuevan actitudes preventivas/reactivas a través del desarrollo de sistemas de indicadores de alerta temprana que, a su vez, activen protocolos de actuación concretos y escalonados.

f) Incrementar las sanciones a funcionarios públicos y a miembros de las fuerzas de seguridad y de la Judicatura, en particular, que se involucren en dichas actividades, publicitando ampliamente dichos casos.

g) Debe promoverse una política de actuación responsable de los partidos políticos en esta materia. Es necesario que exista un acuerdo público, explícito y conjunto por parte de las formaciones políticas, comprometiéndose éstas a actuar de forma decidida contra aquellos responsables de los partidos o que ocupen cargos institucionales, sobre los que exista una razonable sospecha, con anterioridad incluso a las resoluciones judiciales.

h) Fomentar institucionalmente mediante campañas, actitudes de rechazo en la población contra las diversas dimensiones de la criminalidad organizada, explicando didácticamente sus características, así como sus perversas implicaciones, sumamente destructivas para la propia sociedad y los valores democráticos y plurales sobre los que se sustenta.

## AFRONTANDO EL FENÓMENO TERRORISTA EN ESPAÑA

- Desde la instauración de la democracia en nuestro país, el terrorismo ha constituido una de las mayores preocupaciones de la sociedad española, tal y como ponen de manifiesto las periódicas consultas sociológicas. Este fenómeno se plasma en la actualidad en dos grandes amenazas: aquella derivada de la violencia perpetrada por la organización terrorista ETA y la que plantea el terrorismo de inspiración islamista, también denominado internacional o global, perpetrado por la organización Al Qaeda y por otros grupos asociados o células autoconstituídas. La probable permanencia de esta última amenaza en los próximos años, aconseja el diseño de una estrategia antiterrorista a medio y largo plazo. Así se desprende de las lecciones que emergen de la prolongada experiencia en la lucha contra el fenómeno terrorista que nuestro país atesora y de la evaluación de las políticas antiterroristas adoptadas durante el periodo democrático en la respuesta al terrorismo de ETA.

- Aunque en la actualidad, y a lo largo de los últimos años, los niveles de la violencia etarra han disminuido de manera considerable, esta tendencia no se ha traducido todavía en la definitiva desaparición de la banda. Diversas han sido las fases por las que ha atravesado la lucha contra ETA hasta alcanzar notables niveles de eficacia que han garantizado la contención del terrorismo etarra como un fenómeno minoritario respaldado por escasos, pero importantes, apoyos sociales. A medida que en nuestro país fue consolidándose el proceso de democratización, los índices ponderados de eficacia policial y judicial dieron lugar a un consistente incremento de la selectividad y del éxito en las actuaciones.

- El tipo de terrorismo en el que se inscriben los atentados del 11 de marzo, y otros abortados con anterioridad y posterioridad a esa fecha, se distinguen por su carácter internacional. Dicha violencia obedece a la inspiración de una red de alcance global cuyos objetivos trascienden los ámbitos geográficos en los cuales se cometen las acciones terroristas. Se trata de actividades llevadas a cabo por fanáticos que, inspirados en una visión fundamentalista del credo islámico, intentan imponer a través de la violencia sus creencias religiosas y políticas, incluyéndose entre éstas la creación de un nuevo califato, así como la recuperación de territorios considerados como musulmanes. **La amenaza de Al Qaeda y grupos afines no sólo no ha desaparecido, sino que ha aumentado tras los atentados perpetrados en marzo de 2004.**

- Respecto a las posibles tendencias de futuro, la experiencia española nos obliga a ser cautos en esta materia. Siempre que parecía vislumbrarse en el futuro cercano el posible abandono de las armas por parte de la organización terrorista ETA, el final del proceso trajo consigo frustración y la continuación de la violencia. **En nuestra perspectiva a largo plazo (año 2020), el fenómeno de ETA debe ser considerado como básicamente residual**, puesto que las condiciones estructurales y coyunturales que dieron lugar a su emergencia y mantenimiento se han transformado profundamente, circunstancia ésta que ha debilitado en proporciones exponenciales tanto su capacidad operativa, como el apoyo político y social del que disfrutaba y, su potencial de actor condicionante, particularmente significativo en el escenario político vasco. Ello no significa, que como consecuencia del peculiar perfil psico-social de sus integrantes (percepción alterada de la realidad, resultado de prolongados períodos de clandestinidad; existencia de un muy reducido entorno social particularmente fanatizado, etcétera), la organización no pueda sufrir un proceso de cronificación mediante el cual mantenga un permanente bajo perfil, prolongando su agónica existencia. En este escenario, ETA podría explorar vías alternativas para su autosostenimiento, alejándose progresivamente de creíbles reivindicaciones políticas – tal y como sucedió con los Grupos Revolucionarios Antifascistas Primero de Octubre (GRAPO)-, penetrando en áreas grises más vinculadas con la criminalidad organizada, tal y como se ha observado en otras organizaciones insurgentes violentas en Irlanda del Norte o en Centroamérica.

- Respecto al terrorismo global, la conclusión es muy diferente. Las actuales estructuras socio-económicas mundiales establecidas en ciertas áreas de nuestro escenario planetario y que contribuyen a profundizar las desigualdades, así como las diferencias culturales explotadas exitosamente por grupos radicales, continuarán estando presentes a medio y largo plazo, lo que no contribuirá a disminuir el riesgo de atentados islamistas en Europa. A pesar del aparente debilitamiento de la estructura de Al-Qaeda, las tensiones globales continúan estando presentes y grupos terroristas de limitada sofisticación organizativa y reducidos recursos económicos continuarán cometiendo atentados en función de sus capacidades, en aquellos escenarios donde perciban que existen puntos vulnerables. Por todo ello, **el terrorismo continuará siendo una preocupación de primer orden para las estructuras de seguridad interior de los Estados.**

- El proceso de globalización incrementará en el futuro la complejidad e hibridación de las amenazas a la seguridad al facilitar la interconexión entre terrorismo y criminalidad organizada, como así viene sucediendo ya en algunos casos a pequeña escala, tal y como puso de manifiesto el hecho de que los atentados de Madrid fueran en parte financiados por las actividades ilegales de delincuentes comunes organizados.

- Los condicionantes de la política internacional en los puntos de conflicto del mundo islámico y el compromiso de España en esos escenarios, influirán sobre nuestra exposición al fenómeno terrorista. Ceuta y Melilla constituyen flancos extremadamente vulnerables por el significado político que poseen para toda la comunidad musulmana mundial y por el manifiesto desinterés que muestra la Unión Europea. Una campaña terrorista prolongada de reducida o mediana intensidad en dichas ciudades, introduciría un factor muy significativo de desestabilización que tendría consecuencias devastadoras sobre el clima de convivencia y el equilibrio socio-cultural allí existente, provocando previsiblemente un impacto importante en el escenario político nacional y afectando asimismo a las relaciones con Marruecos.

- Por lo que se refiere a las medidas genéricas necesarias para hacer frente al fenómeno terrorista, cabría destacar:

a) La eficacia de las medidas introducidas con el fin de incrementar y perfeccionar la coordinación y cooperación entre las diferentes agencias de Inteligencia requiere de una transformación de la cultura de seguridad desarrollada hasta el momento. Esta modificación se ha iniciado ya con la creación en mayo de 2004 de un órgano de especial relevancia en el ámbito de la prevención y de la persecución, cual es el caso del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA). Continuando en esta línea, es necesario reforzar con mayores recursos humanos las unidades antiterroristas –si bien el esfuerzo debe ser en este sentido menor que el realizado hasta el momento (aproximadamente, 600 efectivos más)-, así como la formación y el reciclaje del personal asignado a dichas unidades con el objetivo de actualizar sus conocimientos en tiempo real sobre la evolución de un fenómeno caracterizado por un destacado dinamismo y adaptabilidad al entorno. Así, resulta preciso intercambiar información y experiencias con otras fuerzas policiales en el entorno de la UE y el norte de África, principalmente. En cualquier caso, la formación ha de ser prioritaria (debiendo insistirse en promover el conocimiento de idiomas),

puesto que en numerosas ocasiones ésta debe suplir las carencias en materia de recursos tecnológicos avanzados.

b) Deberá considerarse preferente el establecimiento de indicadores de alerta temprana que adviertan sobre una posible radicalización y que permitan elaborar un análisis transversal de la información útil recopilada por cada departamento policial en sus ámbitos de actuación específicos. Este enfoque transversal posibilitará interrelacionar e interpretar acontecimientos o procesos y ubicarlos en un contexto en el que puedan adquirir sentido significativo a efectos de elaboración de Inteligencia. De esta forma, se evitaría el trabajo en compartimentos estancos tal y como sucede en gran medida hasta ahora, perdiéndose así un gran número de datos. Asumiendo este enfoque, se podría disponer de una imagen muy gráfica y en tiempo real -esto último, dependiendo de la información disponible y de los ritmos de incorporación de dicha información- del impacto de las variaciones de cada uno de los entornos sobre los otros, pudiéndose elaborar un escenario interactivo multidimensional con el objetivo de obtener una Inteligencia preventiva, estratégica y fácilmente interpretable.

c) Es necesario profundizar en el desarrollo de un sistema que permita mejorar la calidad de los datos –y su gestión– sobre personas que desean entrar en el país, compleja tarea dadas las dificultades que el libre movimiento de personas plantea dentro de la zona Schengen. Se ha reforzado igualmente la legislación ya existente con el fin de endurecer los mecanismos de control de determinadas transacciones con objeto de dificultar la financiación de actividades terroristas u otras acciones de crimen organizado.

d) Es obligado apoyar vías alternativas de coordinación y cooperación internacional siguiendo el modelo iniciado por el denominado G6. El reconocimiento de las dificultades que entraña la efectiva materialización de una eficaz coordinación y cooperación ha motivado esfuerzos destinados a perfeccionar la colaboración bilateral entre Estados en un espectro más reducido.

e) El marco legislativo utilizado en la lucha contra ETA, y que ha venido perfeccionándose a lo largo de las últimas décadas con motivo de sucesivas reformas del Código Penal, ha hecho innecesario la introducción de amplias medidas específicamente destinadas a confrontar el terrorismo internacional de

inspiración islamista, tal y como ha sucedido en un gran número de países. Con el fin de profundizar en la idoneidad de la aplicación de métodos como los sugeridos que incrementen la eficacia judicial, se precisa una mayor especialización de magistrados y fiscales en este fenómeno terrorista.

**f) La constatación de que las prisiones constituyen entornos favorables para el desarrollo de procesos de radicalización ha motivado en nuestro país la dispersión de los internos relacionados con el terrorismo islamista.**

Esta medida debe reforzarse con el estricto control de las comunicaciones de aquellos internos susceptibles de ser adoctrinados por otros presos que pudieran utilizar la ideología islamista como sugerente instrumento con el que atraerles hacia idearios violentos.

g) Por lo que se refiere a la dimensión social de la respuesta al terrorismo, la implicación de las comunidades musulmanas y de sus representantes, tanto en nuestro país como en el exterior, a la hora de prevenir y contener la radicalización violenta es indudable. La condena y deslegitimación de la violencia por parte de líderes políticos, religiosos y de la sociedad civil que ejercen una influencia sobre la población musulmana es por ello imprescindible. La respuesta gubernamental debe, por tanto, **continuar prestando especial atención a la mejora de las relaciones con las comunidades musulmanas en nuestro país, manteniendo un diálogo permanente con ellas** como el que se ha impulsado tras la actualización del acuerdo de cooperación entre el Estado y la Comisión Islámica de España.

h) La respuesta social frente al terrorismo y la comprensión, por parte de la sociedad, de las necesidades de medios que la confrontación de este desafío requiere, deben incluirse también entre los objetivos de la estrategia antiterrorista. Es por ello preciso clarificar, desarrollar y difundir los contenidos de dicha estrategia con el fin de aportar un informativo y enriquecedor marco para la variedad de personas y estamentos involucrados directamente en la contención del fenómeno. Esta disposición ofrecería a la ciudadanía necesarias claves interpretativas en relación con una preocupación de absoluta prioridad política y social. Por ello, la elaboración y publicitación de una estrategia de *Seguridad Nacional*, en la cual se inscribiría una estrategia de lucha contra el terrorismo, podrá representar una muy útil referencia en relación con una problemática que tiene entre sus objetivos la división de las sociedades democráticas.



i) Finalmente, se entiende de utilidad el establecimiento de acuerdos de colaboración docente e investigadora, en materia de análisis del fenómeno terrorista, con instituciones universitarias especializadas y con una acreditada trayectoria de calidad académica en estas cuestiones.

## **PROYECTANDO CIBERSEGURIDAD**

- A lo largo de los últimos años, los riesgos y amenazas que hasta hace relativamente poco tiempo, ni siquiera podíamos imaginar, han evolucionado de manera exponencial en los actuales escenarios políticos, sociales y económicos, mientras que los instrumentos puestos a disposición de las Administraciones para hacerles frente, no han tenido el mismo incremento. En un entorno que histórica y culturalmente se ha caracterizado por el carácter principalmente físico y concreto de las amenazas, la virtualidad e inaprehensibilidad de éstas actualmente, provoca un acusado desconcierto tanto en los analistas como en las fuerzas de seguridad. Internet es el exponente más incuestionable de esta nueva realidad.

- La red de redes, se está convirtiendo en el fundamento de una economía radicalmente transformada, fomentando un nuevo comercio, y dejando sentir su influencia en todos los órdenes de la vida actual del ser humano. Constituye una nueva forma de percibir el mundo y de gestionarlo. Esta capacidad de proyección global convierte al espacio cibernético en nuestro entorno comunicativo y perceptivo, forjando una geografía virtual, radicalmente distinta de la física (y política) reconocida. Por las vulnerabilidades que presenta, este nuevo escenario ofrece grandes oportunidades a los infractores: resulta económico su uso, es de acceso masivo y las tecnologías físicas (hardware) o procedimientos creativos (software), se desarrollan de forma paralela y con los mismos medios que los disfuncionales o perniciosos. Los ámbitos de actuación para afectar negativamente al sistema son muy variados y es ésta la razón por la que resulta muy difícil perseguir los delitos y detectar las amenazas. El volumen y la tipología de amenazas resultan muy elevadas y su caracterización entraña una gran dificultad.

- Entre los numerosos problemas que cabría destacar se encuentran aquellos que afectan a los sistemas lógicos en forma de virus o software malintencionado,

resaltando sobremanera por el impacto económico que provocan y la industria tecnológica anti-virus que se ha desarrollado en su entorno. Los riesgos que suponen se pueden cuantificar económicamente, pero también son susceptibles de poner en peligro la *Seguridad Nacional*, afectando a sistemas de gestión de infraestructuras o a las estructuras de defensa. Dentro de estas prácticas perniciosas y ampliamente extendidas, se encuentra también la denegación de servicio por saturación de demanda, práctica que permite inhabilitar sistemas informáticos completos. Un ejemplo reciente se este tipo de ataque lo padeció Estonia en 2007, quedando fuera de servicio más de cien sistemas, durante un amplio período de tiempo. La guerra informática está recibiendo numerosos recursos en diversos países con el fin de incrementar su protección frente a ataques hostiles e incrementar las propias capacidades en anular redes informáticas o colapsar sistemas de computadoras. China sería un buen ejemplo de estas nuevas prácticas de retaguardia, aunque todos los países con más recursos, están desarrollando sus propios sistemas.

- Asimismo, otro procedimiento delictivo es la usurpación de información por medios telemáticos o el acceso irregular a bases de datos, afectando a los resultados económicos de las empresas privadas y a información reservada de instituciones estatales sensibles. Los intentos de acceso irregular se contabilizan por miles y constituyen prácticas en crecimiento. Distintos países están asignando ingentes recursos a este tipo de guerra telemática, tanto para proteger sus sistemas como para penetrar en otros. La Red Echelon promovida desde los Estados Unidos con la intención de espiar las comunicaciones planetarias de países amigos y potencialmente hostiles, constituye el ejemplo más sofisticado de este tipo de práctica.

- Otro importante espacio utilizado por la delincuencia, son las facilidades que ofrece Internet como vehículo de transmisión de información, intercambio y transferencias ilegales o fraudulentas. En este sentido, es ampliamente utilizado para otros delitos como la pornografía infantil o la estafa económica, entre otros, que han encontrado en la Red un elemento que les ha permitido dar un salto cuantitativo sustancial que hubiera sido imposible de otra forma.

- Finalmente, sin ánimo de resultar exhaustivo, el ciberterrorismo, constituye uno de los ámbitos a los que mayor atención se dedica por parte de las autoridades de ciertos países hegemónicos. **Este fenómeno pasa a ocupar en nuestra actual Sociedad-Red un lugar central, que podría definirse como la utilización de Internet con fines terroristas. No estamos aún ante una amenaza consumada de grandes**

**proporciones, pero sí a las puertas de posibles crisis cibernéticas que, coordinadas y combinadas con ataques físicos, pueden suponer una sorpresa estratégica de incalculables consecuencias.**

- **El carácter global y la garantía de anonimato** que puede proporcionar la actividad en la Red, representa una importante **ventaja para las organizaciones terroristas**. Además, constituye un instrumento barato si lo comparamos con otros como la telefonía móvil o fija. Permite una comunicación instantánea, facilitando un prolijo intercambio de datos. Esto mejora no sólo la rapidez sino la calidad de las comunicaciones, y en consecuencia, la calidad de los proyectos, del tipo que sean. Planificar a gran escala algo que implique a numerosos individuos a través de Internet es hoy en día muy fácil porque la Red facilita enormemente la coordinación. Asimismo, al haberse diseñado como una herramienta de comunicación abierta, ofrece grandes posibilidades para mantener en secreto la identidad del usuario, no sólo a través de la utilización de conexiones públicas que no exigen revelar la identidad del usuario, sino también mediante la utilización de técnicas de encriptación. Junto a la difusión instantánea, también es de gran utilidad el almacenamiento de contenidos ilegales de propaganda o material formativo de diversa índole en servidores anónimos.

- Las actividades desarrolladas en Internet por grupos terroristas se han centrado, principalmente y por el momento, en labores logísticas, no empleando la Red como objetivo, sino como medio para facilitar la:

a) Comunicación entre miembros o simpatizantes de los grupos terroristas a través del correo electrónico. La utilización de programas de mensajería instantánea y los foros como puntos de encuentro virtuales se prodigan ampliamente.

b) Financiación, al utilizarse como medio de generación de recursos de organizaciones terroristas a través de estructuras pantalla. En otros casos, la financiación se ha obtenido a través de la comisión de fraudes a través de Internet, siendo posteriormente dedicado, el dinero obtenido, a la financiación de células terroristas.

c) Obtención de información. Internet es una fuente de información muy importante de potenciales objetivos sobre los que se puede pretender atentar

posteriormente. Recursos como Google Earth han tenido que limitar sus servicios porque ofrecían información demasiado precisa de lugares estratégicos.

d) Incorporación de nuevos miembros, es decir, reclutamiento. Internet ha demostrado ser una herramienta útil al menos en las primeras fases de los procesos de captación.

e) La función propagandística es uno de los aspectos más importantes de la utilización de Internet por grupos terroristas. Antes de la existencia de Internet ésta posibilidad se limitaba a un reducido número de militantes. Sin embargo, los medios actuales permiten alcanzar una audiencia mayor. Casi todas las organizaciones terroristas tienen presencia en la Red, ya sea a través de su propio sitio web, blogs, difusión de vídeos on-line o participación en foros. Otro aspecto a tener en cuenta es la influencia que la difusión de propaganda yihadista a través de Internet puede tener en los procesos de radicalización, ya que en la actualidad estos contenidos radicales encuentran poco contenido moderado que pueda contrarrestar estos mensajes extremistas.

f) La difusión de manuales de entrenamiento, fabricación de explosivos y otras técnicas terroristas por parte de las organizaciones yihadistas resulta creciente. También se observa un mayor interés por la propagación de técnicas relacionadas con la seguridad informática, para evitar que las fuerzas de seguridad puedan obtener información de comunicaciones realizadas a través de Internet o de dispositivos informáticos. Incluso algunos grupos han llegado a desarrollar herramientas de seguridad informática propias por desconfianza hacia las herramientas comerciales.

- Paralelamente al empleo de Internet como medio por parte de grupos terroristas y criminales, nos encontramos con su conversión en objetivo terrorista, susceptible de sufrir ataques masivos y coordinados, saturación de servidores o sabotaje de sistemas de radares y comunicación por mecanismos electromagnéticos. Es muy probable que con el paso del tiempo las organizaciones terroristas mejoren su capacidad técnica y con ello sus opciones para hacer realidad escenarios que ahora mismo se plantean como meras posibilidades. Esta vulnerabilidad viene generada por la cada vez mayor dependencia de las comunicaciones en nuestra sociedad; sólo hay que contemplar la seguridad en torno al sistema de control de tráfico de la ciudad de Nueva York para comprender el peligro que las autoridades le atribuyen a la generación de un caos

circulatorio en la ciudad. No es sin duda uno de los escenarios más probables que manejan las fuerzas de seguridad e inteligencia, pero sí es posible que las organizaciones terroristas se planteen que una fuerte inversión a largo plazo en medios técnicos y formación de recursos humanos pueda ser rentable por el potencial impacto de un ataque cibernético.

**- No es previsible ni lógico que la presencia en Internet de las organizaciones terroristas se reduzca al ser ésta un elemento esencial, estratégico y simbólico de nuestra sociedad, una infraestructura que nos hace fuertes pero a la vez vulnerables. El escenario más razonable es que su empleo como medio/objetivo se incremente, si no se adoptan medidas efectivas, o se establezca, si se adoptan las medidas en el ámbito internacional que permitan luchar más eficazmente contra el uso de Internet con fines terroristas.**

- Incrementar la protección de los sistemas telemáticos y, dificultar tanto el uso de Internet y de las redes de comunicación como instrumento, y como objetivo de la delincuencia ordinaria y terrorista, va asociado a la puesta en marcha de diferentes medidas:

a) Promover el fomento de la colaboración estatal con la empresa privada, la comunidad científica y la ciudadanía, con el fin de erigir una ciber-infraestructura fiable y responsable, que sea lo más invulnerable posible y rápidamente recuperable, protegiendo el entorno cibernético español y europeo, así como los sistemas de seguridad interior y de infraestructuras críticas.

b) Impulsar el fortalecimiento del liderazgo estatal en la ciberseguridad. Las dificultades para desarrollar un marco de protección a nivel nacional o europeo son significativas, pero a nivel autonómico carecería de sentido. Por ello la Administración española debería declarar la infraestructura cibernética como un elemento estratégico y establecer el puesto de *Director nacional de ciberseguridad*, quien informaría directamente al Presidente, siendo el responsable de la coordinación estatal y autonómica; de los desarrollos de la política nacional de seguridad cibernética y punto de contacto nacional en el ámbito de la Unión Europea.

c) Favorecer el esfuerzo en investigación y desarrollo para asegurar las redes y las computadoras, así como fortalecer la infraestructura cibernética sensible. Se

debería trabajar con la industria y los centros de investigación con el fin de desarrollar software avanzado sobre plataformas de código abierto para la infraestructura cibernética crítica nacional.

d) Proteger la infraestructura de las *Nuevas Tecnologías de la Información y del Conocimiento* sobre las que se sostiene una sustancial y creciente parte de la economía española. Nuestra infraestructura pública y privada se encuentra de forma creciente *en línea*, con el fin de mejorar la eficiencia y reducir costes, siendo buen ejemplo de ello, la implantación y el potencial de desarrollo que ofrece el nuevo e-DNI, tecnológicamente muy avanzado. La Administración central competente debería trabajar conjuntamente con el sector privado a fin de establecer nuevos estándares más estrictos para incrementar la seguridad, y aumentar, asimismo, la resistencia física de infraestructuras críticas cibernéticas. Es preciso involucrar al sector privado en los elevados gastos que estas medidas suponen, puesto que serán beneficiarios netos de cualquier política de inversión en esta materia.

e) Prevenir el ciberespionaje en empresas. Las fuerzas de seguridad deberían impulsar unidades especializadas y adecuadamente dotadas para hacer frente a las agresiones al entramado productivo español, tanto público como privado. Se deberá trabajar con la industria para desarrollar los sistemas necesarios con el fin de proteger los secretos comerciales nacionales y el I+D.

f) Desarrollar una estrategia contra la cibercriminalidad con el objetivo de minimizar las oportunidades para la realización de actividades ilegales. La Administración debe combatir de manera efectiva los mecanismos utilizados para transferir las ganancias ilegales, impidiendo los pagos anónimos y no rastreables a través de Internet, así como la descarga de archivos con material abiertamente delictivo (apología del terrorismo, pornografía infantil, etcétera). Se deberá invertir en la formación de personal especializado en la detección y persecución de la ciberdelincuencia.

g) Reforzar de los estándares de seguridad para la protección de los datos personales y la exigencia a las empresas de establecer un blindaje efectivo de los bancos de datos personales. La Administración Central debería reforzar la capacidad de la Agencia de Protección de Datos y sus competencias, así como

continuar apoyando la actividad de este organismo que, en la actualidad, se ha erigido en una referencia internacional.

h) Ante un fenómeno transfronterizo, la cooperación Internacional se convierte en imprescindible. Acuerdos bilaterales pero también multilaterales están generándose en el entorno internacional. Así, la Directiva marco sobre retención de datos telefónicos y de comunicaciones electrónicas de la UE (2006) que fue traspuesta mediante Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones camina en esta dirección. Rápida transmisión de datos, estandarización de protocolos y almacenamiento e identificación de personas son otros puntos sobre los cuáles se están centrando estos acuerdos.

i) Establecimiento de medidas legales para evitar el abuso por parte de organizaciones criminales de las posibilidades de anonimato en la Red. Sería deseable encontrar vías que permitan identificar de forma suficiente a los usuarios de Internet, sobre todo en lo que se refiere a conexiones realizadas desde lugares públicos, tales como cibercafés, locutorios, bibliotecas, zonas Wi-Fi o lugares similares. Éste es un asunto controvertido ya que podría entrar en conflicto con el derecho a la privacidad de los usuarios de la Red. Sería necesario encontrar un equilibrio entre el derecho de los ciudadanos a su privacidad en la Red y el preciso control de las actividades desarrolladas en Internet por organizaciones criminales, que deben llevar a cabo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

j) Las empresas y los ciudadanos deben ser plenamente conscientes de que pueden ser utilizados como plataforma involuntaria para lanzar ataques ciberterroristas e involucrarse en la mejora de la seguridad de sus equipos, comunicaciones y datos que almacenan. Esto dificultará el uso involuntario y también reducirá la vulnerabilidad de empresas de todo tipo (entre un 60 y un 80% según los estudios, reconocen no tener sistemas eficaces de protección) que son uno de los objetivos terroristas, bien por gestionar redes de comunicación o bien por buscarse una interrupción en la actividad económica del país.

k) La Administración Pública, por los datos que maneja y por estar implicada en la gestión de importantes y vitales infraestructuras no debe ni puede quedar fuera

de esta labor preventiva. El papel que juega el Centro Criptológico Nacional como coordinador de la acción de los diferentes organismos de la Administración, que utilizan medios o procedimientos de cifra, garantizando la seguridad tecnológica y la formación del personal de la Administración, es de especial relevancia. Asimismo, la red de alerta antivirus es un mecanismo que debe reforzarse en cuanto que se dirige de forma muy clara al ciudadano que también tiene una responsabilidad indirecta en la materia. Este papel central de la Administración se hace más intenso tras la entrada en vigor de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos de junio de 2007 que reconoce a los ciudadanos su derecho a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas, así como la obligación de éstas a garantizar ese derecho.

l) La investigación juega un papel esencial para anticiparse a las vulnerabilidades. Un esfuerzo conjunto se está haciendo en la Unión Europea en cuyo Séptimo Programa Marco de Investigación (2007-2011), se ha planteado una línea específica de seguridad, aprobando la realización de diversos proyectos sobre gestión, protección y comunicación, teniendo como punto central diversas crisis, entre ellas, la terrorista.

m) La Red es un espacio abierto que también debe fomentar la tolerancia y ha de ser también el foro y el punto de encuentro que mitigue el mensaje fanático terrorista. La lucha contra el terrorismo debe librarse en los lugares en los cuáles se produce y, hoy en día en una sociedad globalizada, eso se produce en la Red.

n) Promover la coordinación y cooperación internacional en la lucha contra la ciberdelincuencia. Las dificultades son inmensas, pero es necesario establecer acuerdos concretos en el ámbito de la UE, sentando las bases de una colaboración efectiva y de un intercambio de información en tiempo real.



## LAS ENFERMEDADES EMERGENTES Y SU DIFUSIÓN

- En los últimos años se han identificado más de una treintena de nuevas enfermedades en seres humanos y han rebrotado algunas que se consideraban bajo control (Ej. difteria, fiebre amarilla, dengue, cólera). Así, hoy en día, alrededor de 15 millones de muertes en el mundo (>25%) se atribuyen a agentes infecciosos.

- Los avances en el control de enfermedades hacen que ya no sea correcto extrapolar directamente las consecuencias de las grandes epidemias del pasado (Ej. Influenza de 1918) a lo que ocurrirá si reaparecen en el futuro (pandemia de gripe aviar); sin embargo, nuestras sociedades son más vulnerables e interdependientes que hace un siglo y las potenciales consecuencias de una enfermedad masiva son sin duda abrumadoras. A estos daños reales hay que unirle el tratamiento generalmente sensacionalista que se les da inicialmente a las Enfermedades Emergentes o Re-emergentes (EER), lo que no hace sino acentuar la percepción de riesgo de las personas hacia estas enfermedades, mucho antes incluso de ser una amenaza real.

- **En los próximos años, el cambio climático amenaza con incrementar el número de brotes ya que parece estar asociado con una mayor inestabilidad climática, lo que se traduce en mayor número de sucesos climáticos extremos.** Por otra, la actividad humana también ha favorecido el tráfico microbiano motivado por el incremento del transporte internacional y del comercio; el fenómeno de urbanización y la degradación medioambiental; la migración internacional; y las nuevas tecnologías y tendencias del comportamiento humano, el desarrollo de un mundo cada vez más interconectado a través del transporte y tráfico de personas, animales y mercancías. A este catálogo se le debe añadir la posible actuación de terroristas que utilicen armas biológicas para sus acciones; pero, en cualquier caso, la preparación frente a esta amenaza no difiere demasiado de la necesaria para enfrentarse a EER no deliberadas.

- El estudio de las enfermedades en relación con la seguridad siempre estuvo muy relacionada con los efectos de éstas sobre los combatientes. En el naciente concepto de *Seguridad Integral*, la enfermedad se analiza como un problema para los recursos del Estado, pero sobre todo por su impacto en la población. Así, no nos estaríamos refiriendo a la debilidad de las fuerzas de combate, sino a su potencial para paralizar la economía, debilitar la confianza de los ciudadanos ante la impotencia de los gobiernos

para actuar, erosionar el orden social, catalizar la inestabilidad regional y constituir una amenaza estratégica con el bioterrorismo o la bioguerra.

- España, por su situación geográfica, vive un intenso tráfico transfronterizo con África y otras zonas del planeta, de personas, alimentos y mercancías, así como de aves migratorias, lo que puede actuar como un importante factor de riesgo en la introducción de estas enfermedades. Sin embargo, de todos estos factores, la atención se centra sobre los inmigrantes que llegan a España de países poco desarrollados al atribuirles la introducción de nuevas enfermedades o rebrotar algunas endémicas en nuestro país. Pero los datos nos muestran cómo, en primer lugar, y a meros efectos estadísticos, **los más de 50 millones de turistas que recibe España cada año suponen mucho más riesgo de introducción de enfermedades que los 400.000 inmigrantes anuales.** Por otra parte, nuestro mejor nivel de vida hace que sean cada vez más los españoles que, por vacaciones o por negocios, salen a otros países donde prevalecen enfermedades desconocidas, amén del turismo rural que ha incrementado ciertas patologías. Por último, no se ha podido establecer una relación intensa entre estos fenómenos; además, aunque nos encontremos brotes de enfermedades como la tuberculosis que tarda en declararse, sobre todo si nos encontramos ante inmigrantes irregulares, no podemos olvidar que la fortaleza del sistema sanitario español absorbe estos casos.

- Además, históricamente, los países ricos han generado más problemas de salud a lo largo de la historia que los menos desarrollados. Pero en cualquiera de los casos, las posibilidades de que se inicie una epidemia a partir de la introducción en nuestro país del agente causal de alguna de estas enfermedades, son escasas, si no se dan a la vez unas condiciones ecológicas adecuadas para su dispersión. Alrededor de mil millones de personas realizan viajes internacionales cada año y unos 50 millones viajan entre países desarrollados y subdesarrollados. En menos de 36 horas, un tiempo inferior al tiempo de incubación de la mayoría de las enfermedades infecciosas, se puede llegar a cualquier parte del mundo. El brote de SRAS del año 2003 es un claro ejemplo de cómo el tráfico aéreo internacional se encargó de diseminar una infección entre países tan lejanos como China y Canadá en cuestión de horas.

- En cualquier caso, ante la escasez de medidas sanitarias adecuadas (tratamientos curativos, vacunación), la opción más sensata es tratar de predecir la aparición de una EER para definir con rapidez las acciones más adecuadas para controlarla. Este objetivo parece en sí mismo difícil. La mayoría de las EER conocidas (salvo quizás la

esperada pandemia de gripe aviar) han surgido antes siquiera de ser sospechadas. A día de hoy la única certidumbre que tenemos es que, de acuerdo con la tendencia observada, es más que probable la aparición para el año 2020 de una veintena de nuevas EER en el mundo. Evitarlas, entraña una gran dificultad. De hecho, **los expertos ya no hablan sólo de prevención, sino de preparación de las infraestructuras públicas para minimizar los efectos negativos de las EER en la sociedad.** Por esto, habría que iniciar medidas como las siguientes:

a) Asumiendo como principio rector que la prevención y la anticipación es el arma idónea, es esencial emprender el diseño de buenos mecanismos de información y comunicación para la gestión de este fenómeno. Además, puesto que más del 60% de los brotes de enfermedades se descubren a partir de fuentes no oficiales, los nuevos sistemas de vigilancia no deben limitarse a la obtención de datos a partir exclusivamente del propio sistema, sino que tienen que premeditar la recogida de ciertos datos sanitarios de interés a través de los nuevos cauces de información disponibles (Internet, foros científicos nacionales e internacionales, comunicaciones electrónicas, etc.); lo que también implica no centrarse exclusivamente en la búsqueda de organismos patógenos concretos, sino en la vigilancia sindrómica, tasas de mortalidad... Esta inmediatez en la notificación es si cabe más necesaria en el caso de una EER o ataque bioterrorista.

b) Realizar simulacros de emergencias sanitarias para ejercitar esta coordinación en momentos críticos, insertándola en la dinámica de la autoprotección que debe estar en la base de cualquier sistema de protección civil.

c) La descentralización del Estado y el traspaso de las competencias en materia de Sanidad favorecieron que cada Comunidad Autónoma gestionara su propio sistema de vigilancia epidemiológica y de respuesta sanitaria. Aunque esta colaboración existe cuando se solicita, en la práctica no hay ninguna estructura formal con capacidad de coordinar, filtrar, analizar, e interpretar la información sanitaria generada por los servicios de los citados ministerios y consejerías de forma rutinaria. El Estado debería disponer de un organismo con amplias facultades ejecutivas y suficientes recursos operativos para mantener una coordinación interministerial y entre Comunidades Autónomas de forma continuada, y no sólo en épocas de crisis. Este organismo podría ser el mismo Centro Nacional de Epidemiología, que ya realiza parte de esas funciones, o

estar integrado dentro de su estructura, pues allí es donde se concentran los principales recursos humanos y materiales en materia de vigilancia epidemiológica y respuesta a nivel nacional.

d) Otro aspecto importante (especialmente en casos de bioterrorismo) tiene que ver con la localización geográfica de los laboratorios de alta seguridad biológica (nivel P3 o superior). En la actualidad, los laboratorios que disponen (o dispondrán en un futuro cercano) de un nivel de seguridad biológica alta, están concentrados mayoritariamente en el noreste del país, por lo que sería necesario una mejor distribución por el territorio nacional.

e) Si se tiene en cuenta que aproximadamente el 75% de los patógenos emergentes tienen un origen animal y que el número de EER identificadas en los últimos años en los animales excede ampliamente el de las identificadas en las personas, sería necesario definir mejor las funciones de los laboratorios, puesto que en muchas Comunidades Autónomas se limitan a informar de aquellas enfermedades de declaración oficial, por lo que sus posibilidades de identificar un brote epidémico son bastante limitadas. En esta línea sería imprescindible fortalecer el papel de los mataderos como filtro y regular mejor la figura del profesional sanitario responsable de la sanidad ganadera en la explotación.

f) La investigación se desarrolla fundamentalmente en instituciones dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia y en las Universidades, centros alejados en numerosas ocasiones de la realidad sanitaria del país. Por el contrario, en los lugares donde se conoce bien ese escenario, existe una escasez importante de científicos que puedan aplicar sus conocimientos. El Centro Nacional de Epidemiología, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo, es quizás la excepción a esta regla. Aunque el potencial de este centro para desarrollar tareas de investigación aplicada es muy alto, el limitado número de profesionales impide expresar este potencial al máximo. Existe pues una necesidad no sólo de aumentar las plantillas de profesionales con experiencia en estas disciplinas, sino también de potenciar los trabajos de investigación en este ámbito que sirvan de formación a los profesionales de la salud pública del futuro.

g) Informar con transparencia. Es necesario ser proactivos a la hora de informar sobre posibles amenazas sanitarias presentes en nuestro territorio. Esta actitud, aunque a corto plazo pueda producir alguna consecuencia negativa (cierre de

fronteras, prohibición de vender ciertos productos, etc.), no sólo generará confianza y credibilidad, sino que favorecerá la comprensión y la cooperación entre países.

## **PERSPECTIVAS Y RETOS DE FUTURO DESDE LAS NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN DEL AGUA**

- En la actualidad, un 20% de la humanidad muere de sed. Sin embargo, la crisis no es de escasez física sino de calidad y salubridad de las aguas disponibles. Afrontamos una crisis global del agua generada por la convergencia de tres fallas críticas: 1, de insostenibilidad y quiebra del ciclo hídrico en islas y continentes; 2, de inequidad, injusticia y pobreza a nivel global; y 3, de gobernanza en la gestión de los servicios básicos de agua y saneamiento.

- Desde un modelo de desarrollo tan irresponsable como insostenible, hemos quebrado la salud de los ecosistemas acuáticos. Diariamente se producen miles de muertes debido a enfermedades intestinales por la ingesta de aguas biológicamente contaminadas por vertidos urbanos, ganaderos e industriales. Por otro lado, millones de personas enferman y mueren, tanto por la contaminación con cianuros y metales pesados de las explotaciones mineras a cielo abierto, que proliferan en los países pobres, como por vertidos industriales.

- En materia de aguas hemos gestionado los ríos como simples canales de H<sub>2</sub>O, promoviendo grandes obras hidráulicas sin tomar en cuenta sus impactos sociales y culturales. El Cambio Climático, expresión igualmente de la insostenibilidad del modelo de desarrollo vigente, agrava y agravará esta crisis del agua, incrementando la vulnerabilidad de los más pobres.

- **A la hora de elaborar estrategias y planes de sequía es preciso clarificar la diferencia entre *prever lo previsible*, aplicando el *principio de previsión*, y *gestionar riesgos bajo fuerte incertidumbre*, aplicando el *principio de precaución*.** Generalmente, asumir el *principio de previsión* es relativamente fácil. Sin embargo, estamos lejos de asumir en nuestro modelo de planificación el *principio de*

*precaución* para gestionar riesgos, que no previsiones, como los que se derivan del proceso de *Cambio Climático*, tal y como exige la Directiva Marco del Agua.

- **La planificación debe por tanto, no sólo *prever lo previsible*, sino establecer estrategias de prevención y gestión de los crecientes riesgos de sequía que se generan desde las dinámicas de cambio climático en curso.** A la hora de abordar esa tarea, hemos de ser conscientes del punto en el que estamos y de los factores que fragilizan nuestra posición ante las perspectivas de cambio climático:

- 1) Los ciclos de sequía - normales en la climatología mediterránea -, tenderán a agravarse, tanto en intensidad como en frecuencia, bajo el proceso de cambio climático en curso; ello exige asumir en la planificación el reto de gestionar los correspondientes riesgos aplicando el *principio de precaución*.
- 2) El uso maximalista, en años de normalidad, de los recursos regulados (acuíferos, embalses...), constituye una de las claves de nuestra fragilidad ante las sequías.
- 3) La contaminación sistemática de ríos y acuíferos, agravada por la extracción abusiva de caudales, es otra clave de nuestra vulnerabilidad, al reducir la disponibilidad de aguas de calidad.
- 4) El crecimiento del regadío, legal o ilegal, y el desmedido crecimiento urbanístico en zonas sensibles, abren perspectiva de insostenibilidad ingobernables.

- La tarea de reelaborar la planificación hidrológica debe basarse en la experiencia que supuso la elaboración de los Planes de Cuenca y del Plan Hidrológico Nacional en los años noventa. En aquella ocasión, la previsión de sequías fue una cuestión secundaria a abordar posteriormente. Desde la coherencia de la Directiva Marco del Agua, y en aplicación del *principio de precaución*, la prevención de los eventos extremos de sequía debe situarse en el corazón de la planificación, condicionando seriamente los balances de disponibilidad en cada cuenca.

- Desde la coherencia de la Directiva, las estrategias contra la sequía deben basarse en:

- a) Recuperar el buen estado cuantitativo y de calidad de nuestros acuíferos y el *buen estado ecológico* de ríos, lagos y humedales, especialmente en las zonas más sensibles, preservando e incluso aumentando la *resiliencia* del ciclo hídrico.

- b) Situar las estrategias de ahorro, eficiencia y gestión de la demanda, generalizando la implantación de contadores, introduciendo sistemas tarifarios por consumo (y no por hectárea, volumen edificado, etc...) basados en criterios de recuperación de costes (incluidos costes ambientales y de oportunidad).
- c) Valorar posibles estrategias de generación de nuevos caudales en periodos de sequía mediante la aplicación de las mejores tecnologías disponibles.

- Sobre la base de estos tres criterios, en el orden de prioridad reseñado, proponemos diversas medidas y estrategias a desarrollar:

- a) Estrategias de gestión integrada de acuíferos y recursos superficiales: previendo incluso la realimentación artificial de acuíferos en periodos húmedos. Recuperar el buen estado de los acuíferos y el buen estado ecológico de los humedales refuerza las capacidades inerciales y reguladoras de la naturaleza, tanto en parámetros de cantidad como de calidad. El que las aguas subterráneas se hayan gestionado tradicionalmente desde el dominio privado ha hecho que sean frecuentes, tanto los casos de sobreexplotación como los de subexplotación de los acuíferos. Allí donde no se disponía de aguas superficiales subvencionadas por el Estado, el uso eficiente de aguas subterráneas y la alta rentabilidad obtenida ha exacerbado la explotación individualista generando graves situaciones de sobreexplotación. Sin embargo, donde se dispone de aguas superficiales subvencionadas, se ha tendido a ignorar los acuíferos. En ambos casos se necesitan acciones planificadas que aseguren un uso integrado y sostenible de recursos superficiales y subterráneos, que prevea la gestión de los ciclos de sequía.
- b) Estrategias de ahorro y eficiencia: los altos niveles de ineficiencia vigentes, tanto en usos agrarios como en redes urbanas, ofrecen paradójicamente notables posibilidades de ahorro, si se realizan adecuados esfuerzos de modernización. Sin embargo, tales ahorros deben destinarse a mejorar el estado de los ecosistemas y a generar reservas de sequía, evitando desarrollar nuevos usos. Las inversiones públicas que financien tales procesos de modernización deben condicionarse a revisiones concesionales a la baja, acompañadas del consiguiente aumento de garantía en sequía.
- c) Revisión y actualización de concesiones: las nuevas prioridades ambientales de la Directiva Marco exigen un proceso de revisión concesional. Pero sobre todo es preciso flexibilizar las concesiones, especialmente las hidroeléctricas, a

fin de ampliar los márgenes de gestión en sequía. En todo caso, la prioridad no está en medidas expropiatorias duras generalizadas. Lo primero sería clarificar el estado de los derechos existentes, identificando las que han caducado y precisando el estado actual de las concesiones vigentes, con adecuadas inspecciones que permitan determinar si se usan adecuadamente. La disponibilidad pública de tales datos permitiría elaborar con transparencia un plan de amortización y renegociación de concesiones, rescatando caudales en unos casos, y condiciones más flexibles por poco dinero, en otros.

- d) **Reconversión del regadío:** el crecimiento del regadío previsto en la planificación vigente debe ser revisado en profundidad, promovándose una reconversión del sector que permita revertir el previsto incremento de demandas. Ello implicaría una reducción de la superficie regada y un impulso de la modernización, con adecuados apoyos a la explotación familiar, además de medidas de control de la contaminación difusa por abonos y pesticidas. Un plan de retirada progresiva y voluntaria de regadíos de baja productividad, con adecuadas compensaciones, permitiría ahorrar notables caudales. El ahorro generado por esos planes de modernización y retirada de regadíos permitiría aumentar la garantía en sequía, tanto en abastecimientos urbanos como en el propio regadío. Este plan de reconversión debería ir acompañado de un ambicioso plan de desarrollo rural.
- e) **Acabar con pozos, extracciones y vertidos ilegales:** La tolerancia cero en estas materias debe transformarse en una línea estratégica firme sobre la que se establezcan objetivos claros y viables, tanto a corto, como a medio y largo plazo. En todo caso, la aplicación de la ley debe combinarse con incentivos que favorezcan la responsabilidad colectiva y las buenas prácticas. En este sentido, constituir comunidades de usuarios en el ámbito de las aguas subterráneas debe ser un objetivo prioritario, de forma que sean los propios usuarios quienes controlen el uso sostenible de los acuíferos.
- f) **Aplicación estricta del principio de recuperación de costes para nuevos usos:** este principio debería introducirse progresivamente en todo tipo de usos, pero debería aplicarse con todo rigor de forma inmediata a cualquier expectativa de nuevos desarrollos, de forma que se frene el crecimiento de demandas no rentables económicamente, especialmente en zonas sensibles donde los recursos hídricos son escasos y donde la vulnerabilidad ante la sequía es mayor.



- g) **Introducir criterios de eco-condicionalidad en las subvenciones agrarias:** se deberían combinar tales criterios en torno a objetivos ambientales, favoreciendo cultivos de bajo consumo en agua o incluso de secano, en combinación con la promoción de la calidad alimentaria (agricultura ecológica, sellos de denominación de origen...). Se trata de activar incentivos económicos que reconozcan los beneficios generados para la sociedad desde estos nuevos enfoques productivos.
- h) **Condicionar el desarrollo urbanístico a la disponibilidad sostenible de agua:** se trata de activar reformas legales y medidas de ordenación urbanística y territorial, que garanticen perspectivas de sostenibilidad. Todo permiso de urbanización debe condicionarse a un certificado de disponibilidad de caudales por parte del organismo responsable de aguas incluyendo la garantía de abastecimiento en ciclos de sequía.
- i) **Regeneración y reutilización de retornos:** más allá de modernizar las redes urbanas, se trata de cerrar ciclos de regeneración y reutilización de retornos, especialmente en zonas costeras. La instalación de doble red en nuevos desarrollos urbanos, por normativa municipal, permitiría cubrir buena parte de los usos con caudales regenerados a costes asequibles.
- j) **Captación, drenaje y gestión de aguas pluviales:** la impermeabilización de enormes superficies urbanas incrementa los riesgos de inundación por tormentas, al aumentar la escorrentía; al tiempo que aboca a vertidos directos al colapsarse la capacidad de las depuradoras. Es necesario introducir drenajes separativos, así como promover, por normativa municipal, la permeabilización de superficies urbanas y la captación de aguas de lluvia en cisternas y aljibes. De esta forma, además, se generan reservas (en aljibes, humedales artificiales, acuífero...) que pueden paliar la escasez en sequía.
- k) **Estrategias “de oferta”, basadas en nuevas tecnologías:** Hoy, la ósmosis inversa permite obtener aguas de calidad por depuración de recursos degradados o de aguas marinas. Tales tecnologías ofrecen fiabilidad, flexibilidad y modularidad. La fiabilidad es esencial, pues se trata de ofrecer agua en coyunturas de sequía. Los grandes trasvases previstos (Ebro y Júcar) no habrían satisfecho este criterio, en la medida que la sequía suele afectar al conjunto del área mediterránea, razón por la que no habrían podido usarse en estos periodos, tal y como reflejaba en los anexos el propio PHN. La flexibilidad y modularidad de estas tecnologías, permiten responder a situaciones

coyunturales de forma descentralizada y dimensionada a las necesidades concretas de cada caso.

- I) Ante la incapacidad para garantizar al 100% un suministro continuado y suficiente del agua por imponderables climatológicos tales como **ciclos de sequía de carácter extraordinario, debemos diseñar un sistema de seguros para la agricultura y el turismo con el fin de cubrir los correspondientes riesgos económicos. Empeñarse, exclusivamente, en reservar o generar caudales suficientes, en esos ciclos extraordinarios, aunque fuera técnicamente posible, resultaría excesivamente caro y no sería razonable, ni rentable.** En cualquier caso, este sistema de seguros debe ser asequible, estrechamente regulado e integrarse en un mecanismo de respuesta flexible y ponderado, compuesto por medidas preventivas y reactivas.

- De forma general, los problemas de escasez se producen en la medida que nuestra ambición productiva desborda los límites de sostenibilidad de los ecosistemas. Pero lógicamente esos problemas se disparan en circunstancias de sequía. Los Bancos Públicos de Aguas, a principios de los noventa en California, buscaron dar respuesta a este tipo de problemas, sin perder el control de la gestión pública. En nuestro país, los Centros de Intercambio cubren un papel similar en circunstancias excepcionales de sequía o de sobreexplotación. Teóricamente, la Administración puede redistribuir los recursos disponibles en sequía desde sus competencias en el sistema concesional. Sin embargo, la acción coercitiva del Estado suele suscitar fuertes conflictos sociales. Los Centros de Intercambio deben ser herramientas en manos de la Administración, que faciliten, tanto la gobernabilidad de la escasez en usos productivos, como la consecución de los objetivos ambientales. En la experiencia del Banco de Aguas de California, un porcentaje notable de los caudales captados por el Banco quedó en los cauces, cumpliendo funciones ambientales, al tiempo que el coste de ese “rescate concesional” se cargaba sobre el precio global pagado por los beneficiarios compradores de derechos en el Banco. Más allá de mejorar la gobernanza de la escasez y la consecución de los objetivos de interés general marcados en la planificación, los Centros de Intercambio deben inducir racionalidad económica sobre la base de integrar costes ambientales y de oportunidad (el coste de la escasez) en el pago del agua-crecimiento económico en circunstancias de sequía y escasez.



## **Parte III. Respuestas Institucionales**



## **LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD INTERIOR EN ESPAÑA: ACTORES RENOVADOS EN ESCENARIOS DE FUTURO**

- A las fuerzas policiales, la sociedad les exige cada vez más preparación y eficacia, por lo que su actividad y objetivos deben trascender ampliamente las funciones tradicionales, anticipándose en lo posible a las actuales y futuras demandas. Estos objetivos solo se conseguirán, por parte de la policía, a través de un profundo conocimiento, no solamente de su labor profesional directa, sino de la propia sociedad, de sus percepciones y de sus actitudes.

- Podemos establecer una categorización básica de los problemas estructurales existentes a los que se enfrentan las fuerzas de seguridad, articulados básicamente sobre la delincuencia transnacional organizada; el terrorismo y la nueva delincuencia ordinaria. Estos espacios, a su vez, deben ser afrontados mediante instrumentos específicamente elaborados a tal efecto y de cuyo correcto diseño dependerá que las amenazas se mantengan en unos niveles asumibles, constituyendo simples riesgos sobre los que ejercer un discreto control o se deba adoptar una actitud más resolutiva y contundente.

- El imparable auge de los centros urbanos en detrimento de las áreas rurales debe jugar un papel muy importante en la elaboración de criterios respecto a la asignación de recursos en materia de fuerzas de seguridad. Por otro lado, las transformaciones sociales y los consiguientes cambios en el escenario delincencial, han dejado obsoletas las viejas doctrinas que asumían como eje principal de las políticas de seguridad, únicamente el despliegue de policías en las calles. **En nuestro contexto real-virtual la complejidad de los delitos se ha incrementado significativamente lo que hace necesaria una policía muy profesional, especializada, encuadrada en estructuras organizativas racionales, flexibles y que promuevan el flujo de información y de análisis multidireccional.**

- Las siguientes propuestas, sin ser exhaustivas, pretenden orientar sobre los procesos de mejora y adaptación de las modernas policías españolas al actual contexto global:

- a) **Continuar impulsando una adecuada formación de los mandos policiales en planificación estratégica, así como en formas innovadoras de liderazgo.**

Los actuales métodos de gestión en una organización moderna exigen conocimientos precisos sobre dinámicas de grupo, estímulos motivacionales o hábitos de trabajo, entre otros, para maximizar el esfuerzo, disponiendo en definitiva de instrumentos intelectuales y organizativos que permitan eludir la improvisación y desarrollar una planificación flexible y específica para la labor policial. Es preciso asumir de manera efectiva y evaluable la modernidad en la gestión y el liderazgo de las fuerzas de seguridad. **Los discursos en relación a los nuevos principios de gestión se deben llevar efectivamente a la práctica y no constituir simples declaraciones de intenciones desconectadas de la aplicación real.** Conceptos como cooperación, coordinación, transversalidad, subsidiariedad, deben ser investigados, desarrollados y aplicados, no conformando simplemente términos oportunos y políticamente correctos.

b) **Es preciso fomentar**, en el ámbito estatal, **la creación** de una conciencia identitaria colectiva en materia de seguridad ciudadana a través de programas de formación conjuntos entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, potenciando los órganos de coordinación existentes, como el Comité Ejecutivo del Mando Unificado (CEMU), el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) o el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO), así como impulsando, en ambos cuerpos, procedimientos para desarrollar investigaciones conjuntas. Promover, asimismo, la progresiva creación de órganos, mandos y estructuras compartidas y, mediante acciones formativas regladas comunes, el progresivo establecimiento de **actividades que permitan el desarrollo de una identidad germinal compartida por el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil como Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, debiendo todo ello ser impulsado mediante la definición conjunta e integrada de las Líneas Estratégicas de Actuación para los próximos diez años.**

c) **Reformar y actualizar la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986 con el fin de regular y racionalizar la actual realidad policial.** En este sentido, es preciso incorporar los sensibles cambios que se han producido en todos los niveles de la seguridad interior a lo largo de los últimos años, favoreciendo un sistema de seguridad pública que permita una coordinación efectiva entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios, en función de una distribución competencial fundamentada sobre el criterio de subsidiariedad.

d) Promover la especialización del Cuerpo Nacional de Policía en la persecución de la delincuencia particularmente grave, vinculada a los fenómenos de terrorismo y la criminalidad organizada en sus más variadas dimensiones. Impulsar la actividad de la Guardia Civil en aquellas funciones que le son propias en los entornos rurales y, particularmente, en la lucha contra el terrorismo, donde ha demostrado reiteradamente su eficacia, así como en el control de fronteras y costas -para asumir las competencias de una moderna policía de fronteras- y, continuar sirviendo a las políticas de Estado en la proyección de España en los diversos escenarios internacionales conflictivos. En cualquier caso, la potenciación de la coordinación debe erigirse en prioridad insoslayable y los esfuerzos de la Secretaría de Estado de Seguridad deben continuar abundando en esta dirección, favoreciendo las sinergias entre el CNP y la Guardia Civil, no solamente a nivel directivo, sino entre las diversas escalas y ámbitos de funcionamiento, como pueden ser investigaciones específicas, formación, etcétera. El CNI también debe impulsar su relación con todos los cuerpos policiales, incluidas las policías locales y autonómicas. El servicio de inteligencia debe ser consciente de que mantener su preponderancia en el sistema de inteligencia español pasa porque se intensifique la coordinación con otras organizaciones de la Administración, puesto que gran parte de la información que requiere es generada en otros ámbitos del Estado. La cada vez más compleja disposición de la información y su diverso carácter; la variedad de las fuentes y de los formatos; los complejos procesos de análisis, así como los crecientes riesgos y amenazas, obligarán al CNI a multiplicar sus esfuerzos y capacidades y, a potenciar su actividad en áreas relativamente novedosas, como la inteligencia económica. Avanzar hacia un efectivo funcionamiento y estructuración de la comunidad de inteligencia, es una tarea ineludible.

e) Posibilitar una significativa libertad normativa a las Comunidades Autónomas con el objetivo de que definan un modelo propio de seguridad ciudadana adaptado a sus necesidades, pudiendo asimismo regular la estructura y organización de las policías locales en el marco más adecuado, para satisfacer de forma apropiada los objetivos asignados por las dos Administraciones gestoras.

f) Establecer órganos especializados y flexibles que permitan el intercambio de información en tiempo real entre las FCSE y las policías autonómicas en áreas particularmente sensibles, dinamizando asimismo la transferencia de información



del ámbito Schengen a las fuerzas de seguridad autonómicas a través de los órganos que ya existen a tal efecto. Resulta necesario que las Juntas de Seguridad, en todos los niveles que corresponda, cumplan con su función, desarrollándose una reglamentación precisa y adecuada, estableciendo criterios objetivos de evaluación del desempeño de sus funciones, así como de la calidad de los resultados por parte de agencias externas.

g) Desarrollar un modelo de seguridad local con la formación, los medios y criterios ponderados en relación a las funciones asignadas y a las competencias asumidas, facilitando la mancomunización de las policías locales en aquellos entornos en los que sea necesario -poca población y mucho territorio, comarcas turísticas- y fomentando un modelo de financiación, gestión y control de las policías locales compartido con la Comunidad Autónoma. Es preciso no olvidar que la idiosincrasia administrativa, social, política y geográfica es lo suficientemente compleja en España como para considerar que no resulta posible/recomendable una solución unitaria. Favorecer en el ámbito de las policías locales la alta especialización en Seguridad Ciudadana, incentivando los nuevos desarrollos y experiencias relativos a los múltiples modelos de policía de proximidad, profundizando en aquellos aspectos propios de la policía administrativa y perfeccionando las aproximaciones preventivas a los problemas cotidianos de la seguridad.

h) **Establecer un Centro Nacional de Buenas Prácticas Policiales (CENABUP) que facilite el intercambio de ideas innovadoras y permita acceder a experiencias desconocidas en materias de seguridad,** desarrolladas por todas las policías españolas en ámbitos sectoriales o territoriales (barrios, municipios, comarcas, Comunidades Autónomas o a nivel estatal). Cualquier fuerza policial podría aportar a este Centro la experiencia adquirida en el tratamiento de alguna materia y difundir su aproximación al problema o consultar sus fondos.

i) **Fomentar e incentivar la inclusión de la mujer en el ámbito policial a través de la adecuada y oportuna promoción, partiendo de estudios que analicen las razones y ofrezcan respuestas a los escasos niveles de incorporación de las mujeres a las fuerzas de seguridad.**

j) Colaborar y establecer vínculos directos y estables con las propias asociaciones de inmigrantes, con el fin de desarrollar un conocimiento directo de estos colectivos y conocer sus problemáticas e inquietudes en tiempo real.

k) Promover la integración de las fuerzas policiales en aquellos foros públicos, no policiales, de debate y decisión en materia de inmigración. Continuar estimulando desde el propio Ministerio del Interior la coordinación con otros ámbitos de las Administraciones estatales, autonómicas o locales con el objetivo de contribuir a ofrecer soluciones globales e integradas.

l) Intensificar los esfuerzos en el ámbito de la Seguridad Ciudadana desde todas las Administraciones competentes en esta materia, a través de una mayor asignación de recursos humanos y materiales y la realización de estudios específicos. Es preciso recordar que parte de la deslegitimación institucional, desde la ciudadanía, es consecuencia de la percepción global y subjetiva de que se incrementa la inseguridad privada. Los grandes problemas no deben impedir la percepción, y la aportación de soluciones a los pequeños problemas de seguridad de la ciudadanía, los cuales pueden cronificarse y resultar extraordinariamente dañinos, contribuyendo a deteriorar el clima social.

m) Prestar una particular atención a las políticas de integración de los inmigrantes, realizando un seguimiento pormenorizado de dichas políticas, así como establecer canales de comunicación fluidos con otros Ministerios y Administraciones con el fin de coordinar esfuerzos.

n) **Potenciar las unidades de investigación en todas aquellas materias vinculadas con la criminalidad organizada, ampliando su alcance operativo y territorial e incorporando los medios precisos para el óptimo desempeño de su trabajo y la consecución de los objetivos.** Asimismo, promover y apoyar en el ámbito internacional todas aquellas iniciativas encaminadas a incrementar la cooperación en la lucha contra la Criminalidad organizada, particularmente en el ámbito de Europol y de la Unión Europea –a través de la promoción efectiva del principio de la inmediata disponibilidad de la información y la creación de equipos conjuntos de investigación-, el Norte de África y América Latina.

n) Penalizar severamente el tráfico de documentos falsos, puesto que la total ausencia de legislación punitiva en España promueve el desarrollo de una

actividad de intermediación susceptible de permitir la identificación fraudulenta y la entrada en territorio nacional, y en otros países de la UE, de individuos relacionados con actividades criminales. Reclamar internacionalmente la jurisdicción universal de España sobre el tráfico de personas, con el objetivo de suprimir las limitaciones impuestas a las autoridades españolas en sus actuaciones en esta materia en espacios no jurisdiccionales españoles, a diferencia de lo que sucede en la lucha contra el narcotráfico. Avanzar en la solidaridad política entre los países de la UE en materia de lucha contra la inmigración irregular. En el área mediterránea falta entendimiento entre España, Francia, Italia y Malta. España debería incrementar su presión en esta temática.

ñ) Fomentar canales descentralizados de colaboración efectiva entre Protección Civil y las diversas fuerzas policiales, con el fin de incrementar la coordinación a diferentes niveles e incentivar el desarrollo de protocolos de actuación integrada.

o) Favorecer, según los casos, el acceso de los miembros de Protección Civil en las plantillas de las policías locales, principalmente, permitiendo con ello ampliar progresivamente la dimensión de servicio público-social de dichas fuerzas de seguridad.

p) Continuar incidiendo en el diseño e implementación de programas sectoriales centrados en aquellos grupos poblacionales más vulnerables (niños, jóvenes, mujeres y ancianos), desarrollando una aproximación sectorial, procedimental y metodológica similar a la desarrollada exitosamente en la lucha contra la violencia de género por el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior de la Secretaría de Estado de Seguridad.

q) **Elaborar y financiar estudios sobre diversas temáticas de interés práctico y de aplicación inmediata (terrorismo, victimización, pautas de comportamiento criminal, perfiles, etc.) en colaboración con centros de investigación y universidades, dirigidos, desde los órganos más idóneos del Ministerio del Interior, como es, en este caso, el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior.**

r) Asumir decididamente la necesidad de creación de una estructura I+D+I, que permita el desarrollo de tecnología española centrada en el ámbito de la seguridad interior, comprometiendo al Estado, a las Comunidades Autónomas, a

las empresas privadas y a las Universidades sobre un claro y definido programa de prioridades, estable y con clara vocación estratégica.

## LAS FUERZAS ARMADAS

- La guerra, hasta ahora único escenario para las Fuerzas Armadas, ha pasado a ser excepcional, asimétrica y por elección. Esto no quiere decir que los Estados avanzados no precisarán en el futuro del recurso a la fuerza armada, porque siempre existirán conflictos y enfrentamientos armados, sino que el empleo de la fuerza no será ya el elemento esencial para decidirlos. Al declinar sus amenazas militares, y surgir otras con gran potencial, los países más avanzados pueden –y se ven en la necesidad– de reducir y transformar sus Fuerzas Armadas. Al igual que las policías se generaron como especialización de los ejércitos, volvemos a encontrarnos en un momento histórico de acercamiento en pos de una nueva función o concepción de la seguridad donde los instrumentos son mutables para seguir alcanzando una función: generar seguridad.

- La redefinición del papel de las Fuerzas Armadas ya se inició con la caída del muro de Berlín, cuando las operaciones internacionales bajo mandato de Naciones Unidas dieron una nueva dimensión a su trabajo. Pero, esencialmente a **partir de los atentados de 2001, este redimensionamiento hacia el exterior también se ha producido hacia el interior, hasta entonces, campo exclusivo de las policías.** A esto ha coadyuvado el desbordamiento de las fuerzas de seguridad ante los grandes riesgos de las sociedades avanzadas, propiciándose nuevos usos de las Fuerzas Armadas para apoyo y refuerzo de la seguridad de sus ciudadanos e infraestructuras. Esto conlleva necesariamente la definición de un nuevo espacio, algo que no es sencillo porque en las sociedades democráticas las funciones de seguridad interior-policial cuentan con organizaciones especializadas y legitimadas, con culturas y códigos de comportamiento diferenciados de las militares. En consecuencia, unos instrumentos diseñados para un escenario con distinción de amenazas internas y externas debe forzosamente modificarse al difuminarse estos dos ámbitos. Por lo tanto, un nuevo espacio para la Seguridad, que albergue diferentes dimensiones e instrumentos debe necesariamente definirse e implementarse.

- La participación de las Fuerzas Armadas se articula principalmente por tres vías: el apoyo, la especialización y la reserva. En el primer supuesto, éstas desdoblán

recursos y capacidades que habitualmente se dedican a su función primaria para asistir a las autoridades civiles en los casos reglados. Por ejemplo, en la Operación Romeo Mike tras los atentados del 11-M participaron 30.000 miembros de las Fuerzas Armadas en apoyo de la policía, como de hecho ya fueron empleadas para proteger las vías del AVE en 1992 o para impermeabilizar el Pirineo navarro frente a ETA en apoyo de la Guardia Civil. La segunda, la especialización, que consiste en disponer de unidades mixtas que pueden desarrollar funciones policiales y militares. A diferencia de gendarmes y carabineros, la Guardia Civil tiene una especialización funcional muy alta en lo policial y muy baja en lo militar, no dispone de equipamiento militar ni cuenta en su organización con unidades específicas para esas tareas por lo que no parece una vía ideal. Un nuevo camino, de alguna forma intermedia entre las anteriores, viene de la mano del empleo de las reservas, que ayudan en las operaciones de emergencia, sin necesidad de recurrir a militares en activo y evitando los problemas jurídicos y políticos que plantea el empleo de fuerzas regulares; sin embargo, el reservismo, a pesar de lo contemplado en la nueva ley, es un elemento poco desarrollado en España.

- Sea cual sea la opción que elija nuestro país para la necesaria adaptación, el recurso a las Fuerzas Armadas en apoyo a la seguridad debe integrarse en un sistema de respuesta normalizado y protocolizado. Por una parte, porque el refuerzo de la ley por medios militares plantea serias dificultades al Estado de Derecho, ya que el uso a la fuerza genera daños colaterales de difícil contención y genera resistencias sociales. Por otra, porque si bien el apoyo social a la participación en operaciones de paz siempre ha estado por encima del 80%, éste cae drásticamente en todos los estudios cuando se habla de implicación de los militares en operaciones de guerra, incluso, en caso de que el territorio nacional sea atacado. Por ello, es necesario diseñar muy cuidadosamente cómo va a ser la implicación de los ejércitos en las nuevas necesidades de seguridad. Y, por último, no podemos olvidar que las Fuerzas Armadas son el último escalón de disuasión del Estado y una vez recurrido a la fuerza, ya no queda nada a lo que recurrir.

- La adaptación del papel de las Fuerzas Armadas en el actual escenario de la Seguridad debe caracterizarse por las siguientes variables:

a) El impulso de una reflexión social y política previa, que España aún no ha realizado -aunque ya se han tomado decisiones al respecto-, con el fin de aceptar con normalidad la visión de militares patrullando estaciones de tren o

aeropuertos, contener flujos migratorios incontrolados o el establecimiento de protocolos de empleo de capacidades militares en caso de inminente peligro terrorista como el abatimiento de aviones civiles secuestrados. Parte de esta reflexión pasa por asumir el nuevo concepto de *Seguridad Nacional*, en el que el territorio debe relativizarse y, donde la mutabilidad de las amenazas hace que sean diferentes estructuras estatales las que de forma complementaria, generen este nuevo concepto de seguridad.

b) El desarrolla de la normativa correspondiente al nuevo concepto de seguridad como una competencia sobrevenida y no prevista en la Constitución, que integre las políticas, ahora sectoriales, de defensa, seguridad pública, protección y seguridad civil y otras, de forma que se refuerce la función competencial y el Estado garantice la coherencia y eficacia. Esa estrategia permitiría integrar los recursos y capacidades de las Fuerzas Armadas con identidad propia y dentro de un sistema de seguridad en el que colaborarían con actores subestatales, gubernamentales, europeos e internacionales, públicos y privados. Esta nueva estrategia de seguridad debe proceder de un órgano de categoría superior a los que debe coordinar, por lo que ha de ubicarse en el entorno de la Presidencia del Gobierno. Ese órgano de coordinación supraministerial deberá ser permanente y especializado en materias de seguridad para asesorar el liderazgo presidencial y aglutinar las diferentes estructuras existentes en la actualidad en La Moncloa. Esta estructura se configuraría como un Consejo de Seguridad Integral que reuniese a las distintas organizaciones y estructuras ahora dispersas en los diferentes órganos de coordinación, con diferentes formatos y flexibilidad según se quisiese diseñar.

c) Con un nuevo marco y unas renovadas estructuras, es necesario avanzar hacia una mutua aproximación y comprensión de métodos y procedimientos, por parte de policías y Fuerzas Armadas, en aquellos casos específicos y reglados que así lo requieran y que, esencialmente se circunscribirán a tres campos: auxilio y apoyo frente al terrorismo, control de fronteras y misiones en el extranjero. Este objetivo se alcanzaría compartiendo parte de su proceso formativo, el intercambio de miembros y experiencias, el diseño de procedimientos de cooperación y los ejercicios necesarios para desarrollar la actuación en común. La participación de las Fuerzas Armadas en operaciones diferentes a las militares precisa de un tiempo de adaptación para que converjan las distintas culturas de seguridad –en casos concretos-, así como de un

liderazgo político que respalde las medidas para facilitar la convergencia en dichos supuestos. Se deben reglar los procedimientos de decisión, empleo y evaluación para cada caso concreto de actuación entre organizaciones y se han de establecer protocolos de actuación, centros y mecanismos de coordinación entre las distintas estructuras involucradas.

**d) Las Fuerzas Armadas no serán de aquí al 2020 un sector con excedentes de mano de obra a los que haya que encontrar una salida profesional dentro de las fuerzas de seguridad, como hasta ahora ha podido suceder a partir de cierta edad, sino una organización que competirá con el resto de los sectores de la seguridad por recursos humanos cada vez más escaso.** Éste es un argumento de peso para generar las necesarias sinergias entre todas las estructuras estatales de seguridad.

**e) El proceso de transformación de las Fuerzas Armadas conduce a una estructura en la que una buena parte de ésta se utilizará en misiones expedicionarias;** sobre esas Fuerzas Armadas susceptibles de actuar en pluralidad de misiones deberá decidirse si lo hacen en misiones de apoyo, especialización y reserva. La misión de apoyo está regulada en la Ley Orgánica de Defensa Nacional y sólo precisa su desarrollo. En ambas, se tendrán que estudiar los recursos y capacidades disponibles para identificar aquellos redundantes, fomentar los interoperables y prever las necesidades tecnológicas y presupuestarias que los complementen.

**g) En 2020 la Defensa Europea y la existencia de un ejército europeo podría ser una realidad cercana. Esto implicará diseñar nuestras capacidades militares, considerando el auxilio mutuo y nuestra participación en el conglomerado europeo.** En esta tarea es necesario considerar que el único desafío real a la integridad de España procederá del sur, estando las ciudades de **Ceuta y Melilla** expuestas en un hipotético escenario bélico. No obstante, debemos asumir que los principales riesgos a los que se encuentran expuestas estas ciudades españolas no son de carácter militar; sino aquellos que pueden provenir de una potencial y dramática pérdida de capacidad económica, cuando se desarrollen plenamente los proyectos del gran puerto de Tánger y la autopista transmagrebí. Por otra parte, la intensa transformación demográfica de estas ciudades provocará que, a medio plazo, la población mayoritaria no sea de origen español. En consecuencia, si bien no es presumible una acción

militar por parte de nuestro vecino, sí puede haber instrumentos y condiciones que estrangulen la vida de estas ciudades, frente a los cuáles nuestro Gobierno debe estar alerta.

## LA GESTIÓN DE LA AMENAZA NRBQ

- Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en los Estados Unidos parecen marcar un antes y un después en lo que a la percepción actual de la amenaza terrorista se refiere. Esta inquietud vino a plasmarse en las nuevas estrategias que la mayoría de las grandes potencias mundiales han venido elaborando hasta la fecha, incluso organismos internacionales como la ONU y regionales como la OTAN y la UE han abordado estas amenazas en documentos de tipo estratégico.

- Estas primeras aproximaciones a la amenaza NRBQ se realizaron de forma tímida desde el ámbito civil y, de hecho, su preocupación fue decayendo con el tiempo al observar que tras los atentados del metro de Tokio de 1995 no se producía ningún incidente similar. Consideraban que un culto esotérico en Japón no era extrapolable a la realidad de nuestro país. La excepción fueron los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, conscientes del aumento de la amenaza del terrorista yihadista en la segunda mitad de los años noventa, los cuales fueron potenciando sus unidades de defensa NRBQ.

- La crisis del *Amerithrax*, también conocida como la «crisis del *ántrax*»; las declaraciones de miembros de Al-Qaida indicando la «obligación» y «necesidad» de tener armas NRBQ; los intentos de algunas células e individuos relacionados con el terrorismo yihadista de producir u obtener agentes químicos o material radiactivo, incluidas informaciones en fuentes abiertas que indicaban incluso la posibilidad de que Al-Qaida ya dispusiera de agentes químicos y biológicos en Afganistán; y la posibilidad de que Estados proliferadores con programas NRBQ estuviesen patrocinando a Al-Qaida –en concreto se pensaba que existía un vínculo directo con Iraq–, crearon una gran preocupación en España, y se podría decir que en todo el mundo, por la posibilidad de que se produjesen atentados con armas NRBQ.

- El análisis de la amenaza que se planteó en un primer momento estaba basado en el “peor” escenario posible: Al-Qaida disponía de agentes NRBQ y estaba dispuesto a



utilizarlos. A partir de ese momento se crean las denominadas Unidades de Primera Intervención (UPI), para dar respuesta inmediata, autosuficiente y eficaz a situaciones de emergencias relacionadas con el ámbito NRBQ. Están especialmente preparadas para afrontar sabotajes, atentados terroristas y otras situaciones que impliquen el uso de este tipo de agresiones.

- Esta situación, generó una sobre-reacción y de forma urgente todas las administraciones iniciaron la preparación de protocolos de actuación para personal interviniente en caso de producirse un incidente NRBQ. El desconocimiento de la amenaza real para realizar un análisis del riesgo a partir de las vulnerabilidades, la falta de una doctrina de actuación en un incidente con este tipo de armas y la carencia de personal *realmente* experto en este campo, hicieron que los protocolos y procedimientos elaborados fuesen, en muchos casos, de dudosa eficacia en caso de producirse un atentado con armas NRBQ. **Un error frecuente es tratar la defensa nuclear, biológica y química de forma conjunta a la hora de evaluar la amenaza, vulnerabilidades y riesgos, así como en la elaboración de protocolos de actuación, cuando en realidad cada una de ellas tiene características intrínsecas muy distintas entre sí y que requieren un análisis separado por personal experto en cada campo concreto.**

- A la hora de establecer las capacidades de defensa NRBQ, primero se debe tener una doctrina clara y a partir de ahí establecer el personal y los materiales de las unidades intervinientes –por supuesto, sin olvidar la formación del personal–. De hecho, y dentro del ámbito de la Protección Civil, en España no se llegó a aplicar un *Plan Conjunto* para hacer frente a estas amenazas, o mejor dicho, a la gestión de las consecuencias derivadas de éstas. Dicho Plan fue denominado *Plan de Respuesta de la Salud Pública y de la Asistencia Sanitaria ante agresiones, Nucleares, Biológicas, Químicas y Radiológicas* y *Plan de Aportación de Recursos*, de marzo de 2003 y nunca llegaría a ser aprobado, aun siendo necesario, por no lograrse, entre otras razones, un consenso entre los responsables de las Comunidades Autónomas, sobre todo en cuanto al ámbito competencial de la prevención y la respuesta necesaria. El ámbito de la seguridad interior sí que materializó protocolos y estructuras, entre otras cosas por su funcionamiento centralizado.

- **La ausencia hasta el día de hoy de un atentado con armas NRBQ** y, por el contrario, el gran número de atentados terroristas con artefactos explosivos improvisados (IED) que se han producido desde el 11-S en todo el mundo –incluido el

atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid y los intentos de atentar con explosivos que han sido abortados por unidades contraterroristas españolas– **parecen confirmar que los procedimientos que siguen las células o individuos relacionados con las organizaciones terroristas internacionales para extraer o sintetizar sustancias químicas tóxicas o biológicas, basados en manuales de fácil acceso a través de páginas Web, sobre todo yihadistas, son ineficaces si el objetivo es utilizarlos para causar un elevado número de bajas.** Sin embargo, no debería despreciarse la posibilidad de que estas armas pudieran ser adquiridas a través del tráfico ilegal en los mercados internacionales o que se utilicen materiales industriales tóxicos (TIM) como alternativa.

- Para realizar una prospectiva lo más acertada posible de esta amenaza, precisamos, en primer lugar, determinar aquellos factores y actores que van a influir más directamente sobre la misma y que conformarán los posibles escenarios futuros que se puedan presentar. Pasemos, inicialmente, a analizar en detalle, y por cada uno de los ámbitos, aquellos aspectos técnicos incluidos en la amenaza NRBQ:

a) **El ámbito nuclear está cada vez más controlado, en cuanto a amenazas de gran escala se refiere, sobre todo en armas y sistemas de lanzamiento.**

El aspecto que más inquieta a día de hoy es el de los desarrollos civiles derivados, que en un futuro, por la posibilidad de la denominada doble tecnología, pueden llegar a plantear un serio problema de control. Aun con todo, no se espera que en el ámbito terrorista éste pueda llegar a conformar una amenaza seria, fuera de lo que es en sí misma la amenaza abierta entre potencias nucleares y Estados proliferadores.

b) **El ámbito radiológico, por el contrario, empieza a ser considerado como uno de los más peligrosos en parte debido a los avances tecnológicos que van a favorecer la reducción de tamaño de componentes y la fabricación en serie de fuentes radiactivas de baja potencia, que a día de hoy ya son difíciles de controlar, y que en los próximos años van a ser preferidas, frente a las fuentes de gran potencia, para poder ser utilizadas en atentados terroristas bajo la forma de “bombas sucias”.** En este sentido, resulta preciso tomar en consideración que la gran diversidad de fuentes radiactivas en aparatos de diagnóstico clínico se va a ver incrementado por la nanotecnología aplicada a fuentes de energía radiactiva en múltiples aparatos de empleo tanto en la investigación como en el uso doméstico.

c) **El ámbito biológico, marcado principalmente por la tremenda expansión en los últimos veintes años del pasado siglo en áreas tales como la biotecnología, la ingeniería genética y la microbiología, va a constituir un serio problema sobre todo de control, pues los desarrollos, la investigación y la aptitud de nuevos logros van a ser incompatibles con un control adecuado** de desarrollos paralelos en doble tecnología que pueda ser usada con fines terroristas, siendo el origen de la amenaza más interno a nuestras sociedades que externo a ellas, entre otras razones por la facilidad que ofrecemos actualmente los países desarrollados en ese aspecto. Los intereses tanto nacionales como personales de los investigadores se enfrentarán con la ética profesional y la buena praxis en este ámbito, lo que hoy se denomina *Bioética*.

d) Por último, **el ámbito químico también se verá afectado por avances científicos y tecnológicos en campos como la tecnología de aerosoles y la nanotecnología, que pueden permitir el desarrollo de sistemas de dispersión mucho más eficaces.** Por otro lado, los actuales cambios en la industria química, con la aparición de nuevos procesos y equipos, hacen que la producción de sustancias químicas sea más efectiva y versátil. En este sentido se debe prestar especial atención al desarrollo de microrreactores que permiten agilizar el paso de las reacciones de síntesis de laboratorio a la producción a gran escala a nivel industrial.

- **España, hasta este momento, ha articulado su prevención y respuesta de forma unitaria en este ámbito.** Es decir, considera la amenaza NBRQ de acuerdo a sus posibles implicaciones cuantitativas (numero elevado de afectados) y no en cuanto a sus implicaciones cualitativas (tipo de efectos que se producen). Este posiblemente sea el primer error de nuestro sistema de defensa contra las amenazas NBRQ. El segundo es el de focalizar los esfuerzos según la percepción del entorno internacional y no del propio, o lo que es lo mismo, los diferentes ámbitos se han desarrollado y estructurado de forma diferente y de acuerdo a las tendencias internacionales y no a la percepción nacional de las amenazas. Por ello, cada una de las mismas tiene actualmente un grado de desarrollo diferente; por ejemplo, la prevención y la respuesta están muy estructuradas en el ámbito nuclear y radiológico, donde además se cuenta con experiencia. En el químico se cuenta con nivel estructural pero con poca experiencia, mientras que en el biológico no existe ni lo uno

ni lo otro. Estos ámbitos estructurales han venido impuestos por la dinámica internacional de los compromisos adquiridos internacionalmente por España, por lo que en muchos de los casos, la transposición a nuestro ámbito específico no se ha hecho del todo satisfactoriamente; en definitiva, nuestra realidad muchas veces difiere de la de nuestro entorno internacional más próximo.

- Para mejorar esta realidad de prevención y respuesta ante las citadas amenazas, España inicialmente debe revisar conceptualmente su postura frente a las mismas, para posteriormente adecuar, respecto a la misma, su estructura de prevención y respuesta y su propia estrategia nacional. Pasemos a ver en detalle las actuaciones necesarias en el ámbito nacional por parte de España:

a) **La estrategia de prevención y de respuesta ante amenazas NRBQ debe ser diseñada y coordinada al más alto nivel de la Administración del Estado, centralizando su conceptualización y su control.** Hoy en día no existe una autoridad que compile los cuatro ámbitos, y por su consideración de amenaza de destrucción masiva, debería hacerse al nivel de Presidencia del Gobierno, pues es ahí donde se realiza, de la mejor manera posible, la tan necesaria coordinación interministerial de políticas sectoriales y medios específicos. Esta Autoridad Nacional podría abarcar, de forma genérica, los ámbitos de la Proliferación y el Desarme, para abordar también otras áreas directamente involucradas con las del NRBQ. Debería elaborarse una estrategia específica (sería de segundo nivel tras la necesaria de Seguridad Nacional) para poder desarrollar adecuadamente todo el sistema de prevención y respuesta en este ámbito.

b) **Esta estrategia debe materializarse en una voluntad política de concienciación a nivel nacional, en todas las administraciones públicas y en la ciudadanía,** mediante campañas de concienciación específicas, y a través de los diferentes foros internacionales de proliferación y control, donde es preciso definir adecuadamente una postura propia nacional ante este tipo de amenazas. La política exterior española al respecto tiende a diluirse en un bajo perfil de intervención en los foros internacionales o en el denominado, en este caso, “principio de solidaridad comunitaria” de los foros europeos, es decir a sumarse a las propuestas de otros Estados para aprovecharse de su mayor capacidad de análisis en lugar de desarrollar la propia para ofrecer alternativas.

c) Debe de diseñarse un sistema de gestión específico que haga frente, de forma coordinada, a estas amenazas, único para ser eficaz y económico a la vez, y que abarque estructuras que engloben la prevención, la toma de decisiones, la respuesta, la retroalimentación del sistema (a través del análisis de las lecciones aprendidas) y la formación de especialistas.

d) La estructura de prevención y de respuesta debe de ser homogénea en cada ámbito, es decir, un responsable de cada uno de ellos, con un órgano de coordinación estratégica, y otro de asesoramiento de expertos. El continente de cada uno de los ámbitos sería similar, aunque no el contenido, que debería adecuarse a sus realidades específicas.

e) Cada estructura debe contar con órganos técnicos de apoyo, tanto de grupos de expertos como de redes de laboratorios de identificación y análisis. En estos momentos, y tras cinco años de trabajos, está pendiente la aprobación de una Red de Laboratorios de Alerta Biológica (RELAB) que constituiría un instrumento de gestión de crisis biológicas de gran utilidad. Este modelo se podría extrapolar a los otros ámbitos, con la definición de laboratorios o centros de referencia y otros de apoyo. Tanto unos como otros, a falta de presupuestación o plantillas, se podrían externalizar. Como vienen haciendo los países anglosajones, sobre todo EE.UU. y Reino Unido, desde hace más de 50 años.

f) **Los equipos de primera intervención deberían de ser diseñados para cada una de las amenazas por separado, debido a que sus especificidades, que no la cuantificación de efectos, suele ser muy diferente.** Hoy en día, por economía de medios y difícil materialización de estas amenazas, sus equipos de primera intervención (detección e identificación) suelen estar reunidos, sobrecargando a los especialistas con demasiados conocimientos, equipos y protocolos de actuación específicos. Para mejorar esta situación, la necesaria disgregación de especialidades debería ir acompañada de una mayor movilidad de los equipos, no haciendo necesario el actual despliegue territorial de los mismos. También sería necesario no duplicar estas funciones entre cuerpos y fuerzas de seguridad ni diseminar funciones entre equipos de emergencias de más bajo nivel. La coordinación al más alto nivel para economizar esfuerzos se hace imprescindible. En este aspecto, reforzar las capacidades nacionales existentes con las propias de las Fuerzas Armadas sería una política adecuada en cuanto a la búsqueda de la eficiencia en la gestión de la amenaza.

g) **Se necesita elaborar un planeamiento específico para esta amenaza, tanto para la prevención como para la respuesta.** En este último caso, si las medidas antiterroristas fallasen, es necesario disponer de planes de actuación que permitan mitigar las consecuencias físicas y psicológicas de un incidente NRBQ. Falta aún una legislación que establezca los planes de emergencias para ataques terroristas en los que se utilicen artefactos NRBQ. Esta necesidad se puso de manifiesto en el primer Congreso de Defensa NBQ celebrado en Madrid en junio de 2008 y organizado por la Escuela Militar de Defensa NBQ, a raíz del cual la Secretaría General de la Autoridad Nacional para la Prohibición de Armas Químicas (ANPAQ) ha comunicado a la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis la necesidad de disponer de dichos planes de emergencia.

h) Dentro de este planeamiento específico se necesita realizar una priorización de objetivos a vigilar y proteger, de acuerdo a un análisis de riesgo ajustado a la realidad de la amenaza, mediante la definición e identificación tanto de las infraestructuras críticas como de los servicios esenciales involucrados. Este análisis de riesgo debería incluir también los riesgos que se materializan en accidentes y en negligencias. Actualmente España dispone de una legislación que desarrolla planes de emergencia en caso de que se produzcan accidentes en instalaciones industriales en los que se puedan ver involucrados agentes NRBQ –incluso también en el transporte de los mismos–, que podrían ser extrapolables a incidentes en los que la liberación del agente se produzca de forma deliberada.

i) También es necesario reforzar el control sobre la producción y la comercialización de materiales sensibles relacionados con el ámbito NRBQ. En cuanto a las células terroristas operando en territorio nacional que tengan que recurrir a las infraestructuras nacionales para obtener una agente NRBQ, la prevención se basa en medidas contraterroristas, mediante las cuales los servicios de inteligencia y las Fuerzas y los Cuerpos de Seguridad del Estado permiten eliminar células, y medidas antiterroristas, destinadas a reducir las vulnerabilidades evitando que estas células accedan a materiales industriales que podrían ser utilizados en atentados terroristas. Cabe destacar la necesidad de disponer de controles específicos de aquellas instalaciones que trabajen con materiales que por sus características puedan resultar más peligrosos en manos terroristas. Si bien sería imposible el intentar «protegerlo todo», hay una serie de

instalaciones que por los materiales con los que trabajan deben considerarse críticas.

j) Por último, es imprescindible mejorar los aspectos de inteligencia, tanto en cuanto a mejorar los equipos de analistas como los medios de compilación de información y de detección de las amenazas.

- Es preciso completar estas actuaciones, anteriormente expuestas en el ámbito nacional, con otras en el ámbito internacional para hacer que las mismas converjan y puedan ser mucho más efectivas. Pasemos a ver en detalle las actuaciones necesarias en el ámbito internacional por parte de España:

a) Es necesario reforzar la normativa internacional sobre estos ámbitos para minimizar la posibilidad de que el terrorismo pueda acceder a armas NRBQ a través de Estados proliferadores, con lo que se hace necesario la “universalidad” en las principales herramientas sobre control y verificación de armamento contempladas en la Convención para la prohibición de Armas Químicas (CAQ), la Convención para la prohibición de Armas Biológicas y Toxínicas (CABT) y, en el caso de las potencias nucleares, el Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP).

b) En el caso de no poder aplicar en su totalidad esta normativa sobre actores o no actores estatales, inducir la aplicabilidad a través de otros organismos e instrumentos existentes al efecto.

c) Potenciar la participación y aplicabilidad de las iniciativas internacionales y de los grupos informales creados al efecto para el control y la verificación de los agentes NRBQ y de su comercio.

d) Facilitar el intercambio de información y la cooperación, tanto política como policial, para hacer frente a esta amenaza.

e) Por último, definir y defender adecuadamente una postura propia nacional en los diferentes ámbitos de discusión internacionales relacionados con esta amenaza y que esta actitud pueda ser percibida como una verdadera voluntad política para afrontar este desafío a la seguridad tanto nacional como internacional.

- La universalización de los tratados y de los instrumentos, la adecuada cooperación internacional y la necesaria concienciación, tanto de las instituciones como de la opinión pública, determinará el éxito futuro de la adecuada gestión del ámbito NRBQ. Esto en parte será debido a la buena voluntad de aplicación nacional de la normativa internacional, y en parte a las obligaciones contraídas y a la presión coercitiva que las mismas puedan generar. La eficacia normativa, al fin y al cabo debería, de traducirse en una eficacia del control y de la verificación de estas amenazas, tanto de sus actores como de sus medios.

- Pero en definitiva, la futura gestión deberá residir principalmente en el ámbito nacional, donde la adecuada gestión de la información, la coordinación de los organismos y de los medios más directamente involucrados con el ámbito, la adecuada estructuración del sector, su control tanto del comercio como de los nuevos desarrollos científicos y tecnológicos y, en definitiva, la necesaria voluntad política nos mostrarán el camino para enfrentarnos adecuadamente en los próximos años a esta amenaza, cada vez más presente.

## **PROTECCIÓN CIVIL**

- El sistema de Protección Civil nace formalmente en España en 1985. Se construye sobre nuestros tres niveles territoriales y se basa en los principios de coordinación y subsidiariedad, resultando un sistema escalonado donde la activación de los recursos y la asunción de la gestión de las situaciones de emergencia se suceden desde el nivel más bajo, al más alto, conforme la magnitud o naturaleza de la emergencia lo requiera.

- Su misión queda claramente condicionada por dos elementos. En primer lugar, es claramente preventiva de aquellas situaciones de catástrofe extraordinaria y también respecto de las situaciones de riesgo con potencialidad catastrófica. En esta dirección, la labor en España se ha circunscrito a la elaboración de normativa y coordinación de Planes, si bien, el objetivo de la autoprotección ciudadana ha quedado muy relegado. En segundo, la Protección Civil no cuenta con medios propios sustanciales para cumplir su función; así se ha dedicado a confeccionar el catálogo nacional de recursos movilizables de emergencias, ejercer la superior dirección, coordinación e inspección



de las acciones y los medios de ejecución de los planes de actuación civil, y requerir a cualquier Administración o ente privado, o ciudadano.

- El nivel primario de la Protección Civil lo constituye el municipio. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, obliga de forma expresa a prestar el servicio de protección civil a los municipios con población superior a los 20.000 habitantes, sin menoscabo y, en subsidiariedad, con lo previsto en la normativa estatal y autonómica correspondiente. No obstante, su desarrollo es tremendamente desigual, como de hecho reflejan las entrevistas realizadas para la elaboración de este informe; **un 90,5% de los concejales de seguridad dice estar preparado para afrontar una situación catastrófica, pero sólo el 80% tiene aprobados los planes de emergencias**, cuando esto es obligatorio.

- Desde esa norma, **España ha vivido una transición mal resuelta entre los sistemas de defensa civil donde el centro del sistema se sitúa en la población que se autoorganiza y protege -y que a diferencia de Europa, azotada por dos guerras mundiales, nunca llegó a ponerse en marcha-, y el de protección civil donde, si bien la autoprotección ciudadana es importante, las estructuras estatales acaban teniendo un mayor protagonismo.**

- Las Comunidades Autónomas también han entrado en liza al dotárselas de normativa propia para organizar y gestionar la Protección Civil, incluyendo varias de ellas a la seguridad pública en el ámbito de competencias. Un análisis detallado muestra cómo existe una gran disparidad de recursos y concepciones según de qué Comunidad Autónoma estemos hablando.

- Por último está el nivel estatal. Allí es en el Ministerio del Interior sobre el que recae la coordinación de todo el sistema; sin embargo, la citada descomposición del modelo de Protección Civil en las diferentes Comunidades Autónomas y el hecho de que Interior nunca haya actuado amparándose en la cláusula de "interés nacional" en los veintitrés años que lleva en vigor la Ley 2/1985 sobre la Protección Civil, muestra lo poco idóneo de su configuración actual.

- La estructura central de la Protección Civil es escasa en recursos materiales y humanos ya que su función es la de coordinación. Cuenta con un presupuesto de algo más de 22 millones de euros que se centran en acciones formativas y de coordinación. Sus brazos lo configuran las 200 agrupaciones de voluntarios que no son

estrictamente parte de la estructura formal sino organizaciones privadas de voluntarios con acuerdos con los Ayuntamientos, si bien se ha producido una confusión entre ambas. El número de voluntarios asciende a unos 26.000; sin embargo, si dividimos esta cifra por los 363 municipios españoles que tienen más de 20.000 habitantes nos sale una media de 71 efectivos. Con estos guarismos, estas organizaciones, si estuvieran bien dotadas y formadas, podrían ser útiles en ciudades como Cádiz, pero en cualquier caso resultan irrisorias para ciudades como Madrid o Barcelona. El único recurso de voluntarios vinculado y dependiente de la Protección Civil es el de radioaficionados de la Red Radio de Emergencia, a quienes se les facilita el acceso a las bandas de frecuencia utilizadas por el Estado en la coordinación de emergencias ascendiendo su número a 4053. No obstante, en situaciones de catástrofe, lo más frecuente es que este tipo de personal voluntario acuda en primer lugar a socorrer a sus familiares y amigos, quedando esta estructura en una gran precariedad, a menos que se organicen de una forma más adecuada.

- La falta de recursos propios puede resolverse con la cooperación y la coordinación. El volumen de recursos públicos directamente concernidos, algunos especializados privados y la colaboración voluntaria de ciudadanos, habrían de bastar para dar respuesta a muchas de las situaciones de emergencia; a estos, hay que unir el incremento de organismos especializados como la reciente Unidad Técnica-NRBQ de la Guardia Civil, creada en el año 2004. Sin embargo, si faltan estos mecanismos de coordinación no podemos pretender que la Protección Civil española funcione.

- **Existe una dispersión horizontal de organismos relacionados con la Protección Civil entre diversos departamentos de la Administración Central lo que, unido a los surgidos por la descentralización de poder territorial del Estado, más los privados o de autoprotección corporativa, ha llevado en la práctica a una situación de “anomia” competencial que hace casi imposible determinar cuál de ellos es el organismo responsable en un situación de emergencia.** Esta carencia de una estructura de coordinación operativa especializada “real” se refleja en casos como el desbordamiento de la balsa tóxica de Aznalcóllar en 1998, donde la gestión se llevó a través de un Coordinador con rango de Subsecretario dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, o el hundimiento del *Prestige* en el año 2002, cuando se nombró a un Comisionado del Gobierno con rango de Secretario de Estado y dependiente de la Vicepresidencia del Gobierno, quedando, por cierto, institucionalizada en 2004 como CEPRECO (Centro para la Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima y del Litoral).

- En los últimos años han aparecido dos novedades en el sistema de Protección Civil que vienen a plasmar las profundas modificaciones que está viviendo el concepto de seguridad. Por una parte, aparece el Mecanismo Comunitario de Cooperación en casos de Emergencia, para dar cobertura a las grandes catástrofes como incendios o inundaciones que, cíclicamente afectan a Europa; o llegado el caso, sobre todo a raíz de los atentados terroristas acontecidos, o abortados, en alguna capital europea y que anticipan lo que algún día podría ser un ataque con consecuencias devastadoras, a nivel europeo.

- La segunda novedad la representa la aparición de la Unidad Militar de Emergencias (UME) en 2005. **La lógica del sistema de Protección Civil nacido en 1985 era, como marca su norma, la de evitar crear ex novo unos servicios específicos, suplantando o ejercer directamente los Servicios Públicos que con ella puedan tener relación, por esto, la creación de la UME ha reabierto un debate sobre el papel que debe jugar Protección Civil y el marco normativo que la sustenta.** De la lectura de los motivos que justifican la creación de la UME –y principalmente, por el papel de dirección y coordinación operativa de las actuaciones a realizar en la zona siniestrada que se le adjudica al Jefe de la UME– se concluye que el motivo fundamental de la creación de esta unidad militar de intervención con funciones de dirección y coordinación está precisamente en la falta de desarrollo e implantación del sistema civil de Coordinación Operativa a que insta la ley de 1985.

- La UME, en parte, viene a reflejar el hecho de que la ley 2/1985 de la Protección Civil era una norma que buscaba armonizar y adecuar el sistema de Protección Civil de España a la estructura descentralizada del Estado que nace tras la transición y a una concepción moderna de la gestión de emergencias; pero el hecho cierto es que la realidad de España en 1985 y en 2007 son muy diferentes. **Un sistema de protección civil basado sobre un Estado que ha vivido un extremo proceso de descentralización en las Comunidades Autónomas, ya no es el mismo que el que nos encontramos a principios de los ochenta. No estamos, en consecuencia, ante el mismo sustrato que primaba el fomento de la coordinación sobre la dotación de nuevos recursos como se hizo en 1985.** Entra dentro de nuestro Estado de las Autonomías la dinámica de que esté descentralizada, pero no que no funcione el sistema central flexible y capaz de coordinar.

- No obstante, esta especialización de medios militares en tareas de seguridad civil, representa una novedad porque hasta esa fecha las Fuerzas Armadas venían prestando apoyo a esas tareas y, finalizadas las emergencias, retornaban a su función fundamental. Con la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 el sistema de protección se resiente todavía más, ya que en caso de conflicto bélico o durante la vigencia del estado de sitio, la coordinación del sistema recaerá en el recién creado Consejo de Defensa Nacional.

- Durante mucho tiempo el argumento para recurrir a las Fuerzas Armadas se basaba en la ausencia de otro cuerpo disciplinado, equipado, comunicado y jerarquizado; hoy en día –y más a medida que nos adentremos en el presente siglo– es posible que éste se convierta en uno más de sus cometidos. Pero bajo ningún concepto esto puede reducir el papel y la responsabilidad de la propia previsión de las Comunidades Autónomas, ni la importancia del auxilio mutuo con medios propios, algo que no siempre se produce ante el temor de que el fenómeno (incendio, nevada, inundación...) llegue a su territorio. Por esto, se ha restringido el acceso y recurso de los gobiernos autónomos a la UME imponiendo un doble filtro. De forma muy general la solicitud de medios de las Fuerzas Armadas en apoyo a la superación de una emergencia, debe ser realizada por el Director del Plan de Protección Civil que se ha activado, a través del Subdelegado del Gobierno, el cual lo encauza al Ministerio del Interior y éste al de Defensa. Este mecanismo no va en detrimento de la eficacia, ya que en el camino las diferentes unidades van siendo alertadas.

- Partiendo de esta debilidad del sistema de Protección Civil, algunas iniciativas pueden emprenderse:

a) **Sin duda el enfoque preventivo debe ser el que esté en la base del sistema de Protección Civil.** En este mismo sentido, volcarse en invertir en la adquisición de recursos materiales o creación de unidades específicas de intervención en los diversos departamentos ministeriales más concernidos por las situaciones de emergencia, significaría profundizar en una concepción de Protección Civil fundamentalmente reactiva y paliativa, lo que supone una involución, más que una evolución.

b) **El actual modelo de Protección Civil no está preparado para integrar la colaboración ciudadana en la gestión de emergencias** y así, la variable población ha estado tradicionalmente ausente y obviada en los planes de

emergencias. Por ello, es necesario fomentar la cultura de autoprotección en los centros escolares y de trabajo de forma teórica, pero sobre todo de modo práctico con la realización de simulacros sistemáticos y periódicos. Habría que desarrollar mecanismos de integración y participación de la población en los planes territoriales y su colaboración voluntaria.

c) También es preciso considerar de forma más adecuada aquellos aspectos del desarrollo urbanístico que pueden coadyuvar en la generación de una crisis o que pueden dificultar su manejo, tales como la construcción en zonas de rieras, canales subterráneos de comunicación...

d) Crear un cuerpo de coordinación de funcionarios especializados de elite, de carrera y promoción interna específica y movilidad funcional en los tres niveles de la Administración, que permita la sedimentación del conocimiento y la acumulación de experiencia y buenas prácticas. Este colectivo podría desempeñar un papel más definido, lo que implica redefinir el papel y la aportación de todos los entes implicados en el nuevo escenario para la *Seguridad Integral*.

e) Es imprescindible invertir en buenas redes de información y comunicación y en instrumentos para la gestión inmediata de los acontecimientos, ya que la primera fase de la gestión de las crisis es vital para su respuesta. Esto también implica la calidad de la información que se suministra y que transmiten los medios de comunicación, los cuales tienen un papel vital que desempeñar en la gestión de crisis en las sociedades modernas.

f) El desarrollo de simulacros y ejercicios, así como el establecimiento de protocolos de cooperación ha de ser generalizado en todas las Comunidades Autónomas y grandes municipios. Esto permitirá tener los mecanismos disponibles y aportará una experiencia, formación y un conocimiento imprescindibles.

g) Debe existir un único centro de mando y coordinación de crisis. Éste debe desarrollarse a nivel autonómico con autonomía y capacidad para gestionar los eventos sucedidos en este ámbito territorial. No obstante, es preciso contar con una estructura de crisis central, si bien, el Departamento de Infraestructuras y Seguimiento de Situaciones de Crisis se antoja excesivamente reducido para

acometerlo. Además, cuando la crisis esté generada por un atentado, será necesaria una mayor coordinación con otras instancias de la Presidencia. Por este motivo, sería preciso abogar por la creación de un único centro en la Presidencia del Gobierno que asuma e integre la gestión de crisis.

## **ESCENARIOS FUTUROS DE LA SEGURIDAD PRIVADA**

- La Seguridad privada ha ido adquiriendo a lo largo de los últimos años una importancia creciente como consecuencia del incremento de la demanda de servicios de seguridad, impulsada por el aumento de la sensación, ampliamente difundida y socialmente asimilada, de que el Estado no es capaz de proveer dichos servicios en su integridad. Este nuevo escenario supone una alteración sustancial del principio básico del Estado moderno mediante el cual, éste disponía del monopolio exclusivo de la violencia. En este contexto, **los actores privados han irrumpido con fuerza garantizando la seguridad a aquellos estamentos sociales que pueden permitirse financiarla, situándose el resto de los ciudadanos en una posición de desventaja en relación a un derecho que históricamente estaba garantizado.**

- Así, las diferencias entre la seguridad pública y la privada, son manifiestas. La primera se orienta a proteger ciertos valores sociales, mientras que el sector privado responde a una lógica de maximización del beneficio. Los “clientes” de la Policía son básicamente ciudadanos individuales que evalúan su trabajo en función de su percepción de seguridad y otras cuestiones simbólicas. Por su parte, los mayores y mejores clientes del sector privado son empresas que evalúan los servicios de seguridad en función del valor añadido que reportan a su actividad y en cálculos de coste-eficacia. Los servicios privados tienen una componente técnica notable, con una importancia central de la tecnología y están orientados básicamente a la disuasión y la prevención. Los servicios de seguridad pública poseen una tendencia mayor a la reacción y a la respuesta formal-penal con un papel relativo –aunque creciente– de la tecnología. El tipo de seguridad que ofrece el sector privado depende, en buena medida, de la demanda del cliente y se adapta a sus intereses.

- **España sigue el modelo de Francia o Suecia con muchas pequeñas compañías y unas pocas grandes**, mientras que en Italia, Alemania, Polonia o Hungría las empresas son de tamaño medio. Según los últimos datos de la principal organización

patronal del sector de la seguridad privada (Aproser), en el año 2006 existían 783 empresas homologadas activas que empleaban a 87.000 personas con una facturación de unos 3.000 millones de euros, lo que representa 65€ por habitante y el 12% de la tarta europea que asciende a 22.237 millones de euros. **El sector crece a ritmos en torno al 10% anual durante toda la década de los noventa y en los últimos años se ha producido una desaceleración hasta llegar al 5%. Otro indicador de la enorme expansión del sector es que, en los últimos 20 años, el número de vigilantes se ha multiplicado por cuatro.** Un rasgo importante es que el sector presenta una concentración creciente: las quince mayores empresas controlan ya el 75% del mercado aunque persista una gran cantidad de pequeñas empresas, pero ello no impide que el modelo español se caracterice por una alta regulación.

- **Un elemento importante para entender la capacidad de presión política del sector privado es que su organización interna está muy fragmentada.** Existen asociaciones empresariales de carácter sectorial, territorial, y por tamaño. También existen asociaciones de carácter profesional y los sindicatos juegan un papel importante. El sector de la seguridad privada entra en relaciones de conflicto y cooperación con diferentes entidades. De ellas, las relaciones con el Estado y la Policía son especialmente significativas. **En el modelo español, el Estado conserva la responsabilidad última de la seguridad de la población y la seguridad privada desempeñaría un rol complementario y subordinado a él, pero resulta muy significativo que la propia Administración sea una gran consumidora de servicios auxiliares y de seguridad privados.**

- La cooperación espontánea entre seguridad pública y privada es limitada. Se dan pocos intercambios rutinarios de información y las actuaciones conjuntas o coordinadas son escasas, algo dificultado por el hecho mismo, interiorizado por la Policía, de que la Ley define la relación público-privado, no en términos de igualdad, sino de jerarquía.

- **La contribución de la seguridad privada para ofrecer respuestas a los nuevos problemas de seguridad va a depender, primero, del peso relativo de los diversos sectores económicos y del Estado como clientes y, segundo, del clima de confianza y cooperación con la Policía.** Cabe esperar que ésta será mayor, en la medida que el Estado sienta que ejerce un control sobre el sector como regulador y, sobre todo, como comprador de servicios de seguridad.

- El Ministerio del Interior de España defiende el modelo existente y lo presenta como el que mejor asegura unos buenos estándares de calidad en los servicios. Dicho modelo se suele exhibir como exitoso por los partidarios de una mayor regulación situándose a la cabeza en el ranking de calidad legislativa entre los países europeos. Sin embargo, los países con modelos más liberales ven a España como un caso de extrema regulación del sector que consideran excesiva e indeseable.

- La previsible evolución de la situación en España señala hacia un contexto social de insuficiencia presupuestaria, aumento de la delincuencia, y demanda de seguridad alta. El rol de la seguridad privada es el de un suministrador de servicios al mercado y un proveedor de servicios auxiliares para la Administración. Ello podría llevar a tensionar la relación del sector con el Estado, si la regulación resta flexibilidad a los servicios respecto a sus clientes corporativos y particulares, que son sus fuentes principales de ingresos.

- **En el futuro cabe esperar que se mantenga un modelo de seguridad mixto con una mayor presencia privada y una estructura más concentrada.** Se ha de recordar que actualmente hay ya varios países europeos con un mayor número de personas empleadas en la seguridad privada que en la pública y que todavía existe mucho terreno en España para la participación de la sociedad civil. En cualquier caso, importa no sólo el peso relativo de los tres ámbitos sino, el encaje del modelo y las trabazones mutuas por vía de la regulación y por la de los contratos de servicios. En cuanto al escenario normativo, resulta probable un marco regulador algo más flexibilizado que el actual en España, aunque quizás no mucho más. Es lo que cabe pensar a tenor de las presiones, por un lado, del sector español hacia una mayor flexibilidad, de las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y, por otro, de los debates sobre el proceso de armonización que vive la Unión Europea. Si se cumplen esas previsiones, **la seguridad privada en España, con independencia del peso relativo de las plantillas policiales, va a conservar una gran relevancia en el sistema global de seguridad.**

- En general, en España se desconoce y minusvalora al sector. La seguridad privada resulta flexible y puede realizar tareas distintas en función de quiénes sean sus clientes. En el futuro probable, la seguridad privada se extiende al tiempo que aumentan los problemas y demandas sociales de seguridad. Esa realidad hace que, no solo sea deseable, sino necesaria la creación de agencias de prevención estatales que coordinen el máximo número de instituciones, organizaciones y los



correspondientes recursos. La seguridad privada será una más de esas instancias, aunque de las más estratégicas. Los mecanismos para influir sobre ella serán los mismos: los contratos con el sector y su regulación. **Lo importante es alcanzar un equilibrio entre los objetivos de la seguridad colectiva y la libertad de un sector que, por definición, está orientado al mercado.**

Con el fin de dimensionar la seguridad privada y ubicarla en un contexto dinámico, complejo y caracterizado por la hegemonía de la seguridad pública, se hace preciso:

a) Actualizar la presente legislación sobre Seguridad Privada con el fin de adaptarla al actual escenario socioeconómico, caracterizado por un cambio tecnológico acelerado y un incremento significativo del número de servicios que ofrecen las empresas más importantes relacionadas con los más variados ámbitos de la Seguridad.

**b) Establecer estrictos códigos de conducta y mecanismos de control sobre el cumplimiento de las respectivas normativas en el ámbito de la seguridad privada.**

c) Estimular los acuerdos de financiación que permitan compartir los gastos derivados de la protección de Infraestructuras Críticas entre el sector público y las empresas privadas. Crear un organismo permanente que promueva acuerdos globales y sectoriales en estas materias y que evalúe la eficacia de los sistemas implementados.

**d) Favorecer espacios de colaboración en los que se produzca un flujo recíproco de información mediante herramientas informáticas en aquellas áreas de mutuo interés,** pero fijándose estrictamente desde la Administración los términos del intercambio.

e) Permitir la contratación de ciudadanos no españoles para la realización de labores de vigilantes privados.

## EL ÁMBITO MUNICIPAL DE LA SEGURIDAD

- El ámbito urbano es el lugar donde con más claridad se visualizan las tensiones asociadas a la seguridad. El Gobierno Local cumple un rol fundamental y creciente en el desarrollo social y económico de las ciudades, ya que se erige como la institución pública más accesible para la ciudadanía y, por lo tanto, la más flexible a la hora de reaccionar ante las inquietudes cotidianas de la población. La Administración Local está transformándose, adquiriendo nuevos roles en el campo de la seguridad y otorgando una creciente importancia al desarrollo de instrumentos de prevención y de aplicación de sistemas de respuesta. En diversos ámbitos abordados en este estudio, la dimensión local de la gestión desempeña un papel significativo, al menos en una primera fase, al ofrecerse desde ella las primeras respuestas, así como en la evaluación previa de la problemática afrontada. Los limitados medios con los que cuentan los municipios y la insoslayable necesidad de su presencia y actuación, obliga a los Entes Locales a desarrollar un enfoque preventivo respecto de los problemas relacionados con la Seguridad que puedan surgir.

- Con el objetivo de profundizar en esta realidad y conocer de primera mano cómo se desarrolla la gestión de la seguridad, entendida ésta en su sentido más amplio, y cuál es la situación de partida para diseñar futuras políticas de seguridad, se recabó la opinión de los responsables de la seguridad en aquellos municipios de más de 100.000 habitantes mediante un cuestionario implementado, bien a través de una entrevista personal o de cuestionario electrónico<sup>2</sup>.

- De estas entrevistas se extrajo que **el perfil del concejal del área de seguridad de los municipios con mayor población de España es varón (85%), tiene 50 años de edad media, con estudios universitarios (80%) y un 63.4% no tenía experiencia o formación específica en temas de seguridad cuando accedió al cargo.** Para un 82% de los concejales, ésta es su primera legislatura al frente del área de seguridad. Un 66,7% consideran que el objetivo principal en la gestión de la seguridad en el municipio es asegurar los derechos y libertades de los ciudadanos frente a las restantes opciones como “preservar la convivencia” o “proteger a los ciudadanos frente a las amenazas”. Además, **opinan que la importancia que la Alcaldía concede a la**

---

<sup>2</sup> Se realizó en los municipios de A Coruña, Alcalá de Henares, Alcobendas, Badajoz, Badalona, Barcelona, Bilbao, Cádiz, Cartagena, Donostia-San Sebastián, Dos Hermanas, Elche, Fuenlabrada, Getafe, Jaén, Leganés, L'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Madrid, Mataró, Móstoles, Reus, Sabadell, San Cristóbal de la Laguna, Santa Coloma de Gramanet, Tarragona, Terrasa, Torrejón de Ardoz, Vigo y Vitoria-Gazteiz, así como la Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad Autónoma de Madrid.

**concejalía que dirigen es superior a la media (89%), lo que refleja el destacado papel que la seguridad ha alcanzado en las agendas municipales.**

- La concejalía responsable del área de la seguridad diseña su estrategia orientándola principalmente a la gestión de la Policía Local. Esta visión reduccionista de la política pública de la seguridad en el municipio restringe, en la práctica, la estrategia de la concejalía a la resolución de conflictos específicos de forma reactiva mediante el empleo de la Policía Local.

- Desde todos los niveles institucionales responsables de la gestión de la seguridad, y particularmente desde los gobiernos municipales, las políticas enfocadas a la seguridad deberían considerarse desde una perspectiva más amplia. En su consecución, han de involucrarse diferentes áreas de la Administración, como educación, bienestar social, cultura, entre otras, dotándose a las medidas de un enfoque fundamentalmente preventivo que trascienda el modelo tradicional reactivo y de Orden Público. Unas Juntas de Seguridad Local realmente activas, deberían promocionar la participación ciudadana, cuya dinamización corresponde activar a los Ayuntamientos. Resulta asimismo preciso, que todos los municipios aprueben un Plan de Seguridad Local, así como su respectivo Plan de Protección Civil, elaborado por el 76,8% de los municipios. Según los concejales consultados, con excepción de tráfico, la mayoría de las funciones policiales que hoy desempeñan las policías locales están descompensadas por exceso (se ven obligados a dedicar más esfuerzos de lo que la función requeriría) o por defecto (dedican más recursos humanos y materiales de los que, a su juicio, la función requeriría). Estamos, por tanto, ante un diseño funcional deficiente y con una alta precariedad material.

- **El ocio nocturno**, junto a todas las consecuencias que de esta actividad se pueden derivar (accidentes de tráfico, control de horario de cierre de locales, peleas, hurtos, ruido, suciedad, destrozos en el mobiliario urbano, etc.), **y el consumo de drogas (también muy relacionado con la noche) son los problemas principales que se están viviendo en el ámbito municipal** y considerados así como más preocupantes. Aquí predomina, como en otras dimensiones de la gestión municipal de la seguridad, la actuación reactiva para erradicar el problema. Urge diseñar planes específicos de prevención, así como realizar esfuerzos orientados al diseño de medidas preventivas transversales y a promover la formación en medidas de autoprotección y educación vial, entre otros.

- Sin embargo, los problemas más graves asociados a la seguridad no tienen una presencia importante en los municipios, ni se vislumbra por parte de las concejalías que vayan a tenerlos en un futuro próximo, lo cual no indica que éstos no se perciban como problemas relevantes a nivel nacional, tanto por parte de la Administración Local, como de los ciudadanos. Pocos responsables políticos de la seguridad municipal inciden en destacar directamente la seguridad en sentido estricto, como problema, sino más bien se refieren a un deterioro de valores, como son el civismo y la buena convivencia entre vecinos. De hecho, **un 57,1% de los concejales consideran que valores como la tolerancia o el respeto por los demás son valores estancados (23,8%) o en retroceso (33,3%)**. Así las cosas, los problemas ocasionados por la convivencia son los que generan el mayor número de quejas por parte de los ciudadanos.

- **Se asume ampliamente que la inmigración no supone, a día de hoy, un problema de seguridad. No obstante, una mala gestión de este fenómeno sí puede derivar en ello.** En este sentido, es necesario un mayor compromiso y capacidad de acción por parte de los municipios para gestionar potenciales problemas desde la prevención, desarrollando estrategias que solamente de forma tangencial pudieran estar relacionadas con la aplicación de los instrumentos securitarios de los que disponen los municipios.

- La ciudad es el centro de la vida en las sociedades modernas; el campo está perdiendo cada vez más peso social y económico. Por lo tanto, es imprescindible considerar ambos territorios de manera diferenciada para perfilar medidas de seguridad que van desde el rediseño del papel de las policías locales y su posible mancomunización, adecuando la labor de los servicios sociales y de mediación, hasta la planificación urbanística.

- Abordar la seguridad en el ámbito municipal pasa por las siguientes medidas:

a) Urgir a todos los municipios a que aprueben su Plan de Seguridad Local y que las Comunidades Autónomas desarrollen efectivamente su papel coordinador.

b) **Dado el general desconocimiento de la materia por parte de un porcentaje importante de los concejales, se debería promover desde el Instituto Nacional de Administración Pública, en colaboración con el Ministerio del Interior, una dinámica que ayudase a paliar las carencias**

**formativas de muchos de los responsables políticos.** La lógica de dar solución inmediata a los problemas sin acometer la etiología de los mismos suele, con la experiencia adquirida, tratar de permutarse por la de evitar los problemas antes de que éstos surjan. Sin embargo, la escasa permanencia en el cargo debido al desgaste que supone la responsabilidad sobre la seguridad pública, evita que las políticas de seguridad a nivel local puedan desarrollarse con perspectivas a largo plazo.

c) El incivismo se apunta como problema de futuro; pero ya presente en algunos municipios. Éste debe ser abordado desde el compromiso social, pero en el que las policías locales desempeñen un papel muy importante. La insistencia en desarrollar programas integrales que permitan abordar el problema antes de que emerja y, habiendo surgido, posteriormente en cada una de las fases de su desarrollo, genera numerosas ventajas sociales y económicas. Debería asumirse el principio de que un asistente social en la calle, contribuye a paliar el conflicto social y puede suponer un policía menos.

d) Ocio nocturno, drogas, incivismo y conflicto entre culturas como fenómenos entrelazados, son las máximas preocupaciones de aquellos regidores que intentan imaginar qué amenazas pueden adquirir el carácter de riesgo

e) **Debe potenciarse la implicación ciudadana en las Juntas de Seguridad Local.** Esa dinamización corresponde activarla a los ayuntamientos. A tal fin, han de hacer patente las ventajas que la colaboración ciudadana tiene en este ámbito y los perjuicios que la desidia cívica suponen. Los municipios con mayor número de quejas son los que reconocen una menor implicación ciudadana en seguridad. Y viceversa, a mayor implicación, menor volumen de quejas.

## **Parte IV. Conclusiones**



## ESPAÑA 2020: UNA AGENDA PLENA DE RETOS

1. A lo largo de los apartados precedentes hemos tenido ocasión de observar y analizar la **elevada complejidad que supone abordar ampliamente los contextos, los riesgos, las amenazas y las respuestas en torno a lo que podemos denominar Seguridad Integral** en su más amplia acepción. En la introducción se asumía la dificultad que planteaba desarrollar una aproximación al concepto restringida, o por el contrario, global e indiscriminada. La primera, podía ofrecer una visión estrecha, susceptible de desembocar en una reelaboración de ciertas concepciones clásicas de la Seguridad Nacional centradas en la respuesta militar, mientras que el segundo enfoque perdía en potencia explicativa al ofrecer perspectivas generalistas y operativamente estériles.

2. Nuestra intención ha sido centrarnos principalmente en aquella dimensión directamente vinculada al concepto de *Security*, esto es, donde el ser humano constituía por acción u omisión el agente principal promotor de la amenaza de forma directa o indirecta, asumiendo que este criterio podía en ocasiones resultar confuso. En este sentido, si este estudio ha alcanzado una conclusión irrefutable es que **estamos simplemente al principio de un camino que nos llevará inexorablemente hacia una progresiva definición de los factores de riesgo y de amenaza que se abaten sobre nuestras sociedades**, así como al diseño e implementación de los instrumentos y de las lógicas organizativas necesarias para hacerles frente. Estamos, en resumidas cuentas, en un punto de partida para reflexionar sobre cómo reorganizar todo un sistema de seguridad gestado a lo largo del último siglo y, al que la creciente complejidad de nuestras sociedades está cuestionando a diario y dejando obsoleto por momentos.

3. Las respuestas de las que dispone el Estado para hacer frente a esta gama de riesgos y amenazas son limitadas. Esto es así, en gran medida, porque las amenazas/riesgos más clásicos cuyos ciclos de nacimiento eran muy dilatados se han acelerado. En la actualidad, una pluralidad de actores y perfiles potencialmente amenazantes son posibles por las mutaciones e hibridaciones de los existentes, los cuales retan continuamente a las estructuras de respuesta a adaptarse; estructuras que nunca fueron diseñadas para ser flexibles, sino jerárquicas y territorialmente centralizadas. Todo ello supone que la **necesidad de diseñar planteamientos proactivos resulte esencial para abortar en estadios iniciales, la evolución de**



**componentes cuya fusión puede degenerar hacia una amenaza patente en un periodo relativamente corto de tiempo.**

4. Sin duda, los grandes condicionantes globales que determinarán en el futuro el devenir de la civilización en todos los ámbitos de nuestras respectivas sociedades serán el Cambio Climático y las transformaciones demográficas, y toda la presión que ello comportará sobre los recursos naturales, léase, el agua, los suelos, las pesquerías y las fuentes de energía. Territorio y población no serán los únicos factores, pero sí aquellos que en mayor medida van a destacar por ejercer su influencia sobre un elevado número de variables. **El ámbito de la seguridad será sin duda, en este sentido, uno de los principales elementos sometidos a presión.** Estos dos condicionantes poseen características peculiares y respectivamente distintivas. El cambio climático/global constituirá en el futuro, a tenor de las sistemáticas afirmaciones de la mayor parte de la comunidad científica internacional, una variable desestabilizadora trascendental de las pautas de conducta habituales de todos los seres vivos.

5. España no forma parte del grupo de países que de manera más intensa vivirá el Cambio Climático, sin embargo, sí lo hará de forma mediata e indirecta. En este sentido, **los flujos de población procedentes de África como consecuencia de crisis políticas, sociales y alimentarias impulsados por una creciente pauperización, intentarán penetrar en Europa** a través del flanco geográficamente más expuesto y cuya seguridad España tiene asignada por la Unión Europea como frontera sur. Ello podría tener un impacto sobre las estructuras de Seguridad Integral, los sistemas de vigilancia agroalimentaria y el sistema nacional de salud por el surgimiento o aparición de nuevas enfermedades humanas y animales desconocidas hasta el momento en nuestras latitudes.

6. El análisis de la seguridad energética en España se enmarca en el contexto europeo, donde se definen los objetivos energéticos, ya sean de energías renovables o de eficiencia energética. No obstante, la ubicación geográfica de España, su disponibilidad de recursos autóctonos, el grado de interconexión con el resto de Europa, las particularidades de su sector energético, condiciona las debilidades y fortalezas en materia de seguridad energética así como las políticas a desarrollar. **España es un país sin apenas recursos energéticos autóctonos, que importa el 80% de sus necesidades energéticas,** y se encuentra ubicado lejos del centro geográfico de Europa. Su propia posición ha condicionado sus relaciones energéticas

internacionales, más centradas con el norte y oeste de África, especialmente en el caso del gas, que con otros suministradores de referencia como Rusia, del que no importamos gas a diferencia de países como Alemania.

7. **España se ha consolidado como uno de los principales impulsores mundiales de las energías renovables**, situándose como el segundo país del mundo en energía eólica y el cuarto por potencia de solar fotovoltaica. Nuestro país ocupa el cuarto lugar del mundo en potencia renovable instalada, detrás de China, Alemania y Estados Unidos. Por lo que se refiere a la energía nuclear y considerando el componente subjetivo/ideológico que rodea a dicha opción, es necesario que el debate sobre su futuro se plantee desde el rigor técnico y la transparencia, trasladando a la opinión pública todos los elementos asociados con esta opción.

8. El volumen de población africana susceptible de emigrar hacia España adquirirá una dimensión cíclica en función de las coyunturas económicas, aunque siempre en el mismo sentido. Dicho movimiento se verá complementado con la entrada de inmigrantes procedentes de otros lugares como consecuencia de la tradicional emigración económica. Esta realidad provocará una profunda transformación de la sociedad española en algunos entornos geográficos, como son los centros urbanos, aunque no de forma exclusiva. Las repercusiones sociales, culturales, económicas y políticas de la inmigración serán significativas, debiendo estas ser monitorizadas por las diferentes Administraciones públicas con el objetivo de que las tensiones que emerjan puedan ser eficazmente prevenidas o gestionadas. Si bien los factores positivos de la inmigración resultan evidentes en la inmensa mayoría de los ámbitos a los que podamos hacer referencia, superando ampliamente a los negativos, **resulta insoslayable que a nuestra sociedad se han incorporado extranjeros delincuentes, en su mayoría encuadrados en organizaciones criminales, que constituyen una amenaza para la paz social y la seguridad, tanto de los inmigrantes como de los ciudadanos españoles.**

9. La permanente sospecha difundida por ciertos colectivos ciudadanos y algunos medios de comunicación de que los inmigrantes constituyen un foco de delincuencia, no se corresponde con las informaciones empíricas y verificables disponibles. De hecho, **los datos objetivos se muestran concluyentes al negar la atribución a los inmigrantes de unos índices generalizados de delincuencia superiores a lo que cabría esperar en función de los datos que aporta la población nativa.** En cualquier caso, es necesario precisar que la mayoría de los delincuentes extranjeros

son varones, jóvenes, solteros, que se establecen en espacios sociales caracterizados por elevados niveles de desigualdad y en entornos urbanos. Este subgrupo poblacional de extranjeros en el que se detecta una cifra de delincuencia superior en relación a los demás, viene a coincidir con el mismo subgrupo de ciudadanos españoles en el que los índices de delincuencia son también significativamente superiores.

10. Nos encontramos ante el riesgo de espacios ingobernados en el escenario internacional, donde fuertes migraciones, motivadas por el Cambio Climático lleven a gobiernos y Estados débiles a no poder ejercer la autoridad. En el interior de los Estados, sobre todo occidentales, estos espacios serán los guetos y los *slums*, donde en el mejor de los casos todo se rige por las normas de colectivos no nacionales, y en el peor, no hay reglas. **En estos espacios generados por un crecimiento desordenado de las ciudades, colectivos étnicos o nacionales, dispondrán de un caldo de cultivo para la marginación, favoreciéndose la delincuencia de bajo nivel** (pandillas juveniles, entre otras) y el establecimiento de las bases para un progresivo asentamiento de organizaciones criminales complejamente estructuradas. Este riesgo se percibe relativamente reducido entre los colectivos latinoamericanos, puesto que su actual no integración resulta puntual y es principalmente consecuencia de su reciente incorporación a nuestra sociedad, actuando posiblemente la cercanía lingüística y cultural como poderosos factores integradores a medio plazo. Distinto caso es el de los colectivos musulmanes, cuya marginalización por razones lingüísticas y culturales, entre otras, pueden plantear problemas añadidos como es el peligro de cronificación del sentimiento de rechazo en las denominadas segundas generaciones o la radicalización de algunos sectores que se sienten particularmente agraviados y ello les impulse a simpatizar activamente con grupos radicales islamistas proclives a justificar la violencia y, por lo tanto, posiblemente cercanos a entornos terroristas internacionales.

11. Tanto en los barrios periféricos como en los centros históricos hay factores que afectan a la vulnerabilidad y pueden desembocar en espacios ingobernados. Estas variables son las que habitualmente se aducen para estigmatizar a los inmigrantes como son la mayor visibilidad de nuevos colectivos que es percibida como amenaza, los cambios de usos comerciales de los establecimientos tradicionales, mayor presencia en la escuela pública, ocupación y uso de espacios públicos, sensación de competencia desleal en el mercado de trabajo y delincuencia juvenil organizada. La no intervención integral ante este tipo de problemáticas plantea un serio reto práctico ya

que puede desembocar en su manipulación política por partidos populistas y/o de extrema derecha.

12. ETA constituye un fenómeno residual. La línea trazada desde hace tiempo por el Estado para hacerle frente, a pesar de las interpretaciones políticas, ha demostrado ser eficaz. Los efectos conjuntos de la presión policial, junto al trabajo legislativo y judicial, y la mayoritaria hostilidad e indiferencia de la sociedad vasca, contribuirán a su definitiva erradicación. No cabe esperar un incremento en las capacidades internas de ETA para remontar organizativa y operativamente la situación de postración en la que se encuentra, realidad que no impedirá la comisión de acciones de envergadura, caracterizadas por su escasa innovación técnico-operativa y muy restringida capacidad de influencia sobre las decisiones de los actores políticos hegemónicos; y, en caso de persistir, su acción será limitada a pequeños grupos de activistas. Por ello, el único terrorismo que puede suponer una amenaza a la seguridad de España es el terrorismo islamista, basado en grandes atentados o en el uso de artefactos nucleares, radiológicos, biológicos o químicos. Dicho riesgo continuará estando presente por tiempo indeterminado, considerándose previsiblemente plazos muy largos, como consecuencia en buena medida, de la existencia de ciertos factores simbólicos que incrementan la vulnerabilidad de España (Al-Andalus, Ceuta y Melilla) y a diversos criterios de oportunidad. La forma de contrarrestar esta realidad pasa fundamentalmente por continuar reforzando a las fuerzas de seguridad y a los servicios de Inteligencia y, por el establecimiento de eficaces canales de comunicación con los colectivos musulmanes más representativos y favorables al entendimiento, desarrollando, de forma simultánea, cauces creativos para abordar la temática de Ceuta y Melilla en un marco global regional que favorezca el progreso económico y la estabilidad socio-política en el extremo mediterráneo occidental.

13. El ciberterrorismo se puede definir como la utilización de Internet con fines terroristas. Las organizaciones terroristas conocen la importancia del uso de las nuevas tecnologías y en este aspecto, Internet juega un papel primordial. **No es previsible que la presencia en Internet de las organizaciones terroristas se reduzca**, sino que lo más probable es que vaya a más salvo que se adopten medidas en el ámbito internacional que permitan luchar más eficazmente contra el uso de Internet con fines terroristas.

14. La vulnerabilidad de la Administración Pública y el sector privado ante diversas modalidades de ataque de los sistemas de comunicación y almacenamiento de datos

puede generar un problema de seguridad de infraestructuras y circulación de información privada y económica con daños directos, pero también otros derivados de la pérdida de la confianza y credibilidad del ciudadano, lo que a la postre dificultaría el crecimiento de estas infraestructuras en las cuáles se basa la vida económica y administrativa en nuestras sociedades. Introducir rutinas de seguridad, protección, codificación e investigación en el ámbito de la Administración Pública y la empresa se hace imprescindible.

15. La elevada asignación de recursos que desde 2001 se ha producido para combatir una amenaza real y dañina como es el terrorismo puede suponer, paradójicamente un importante riesgo para nuestra seguridad. La atribución superlativa de medios económicos, y por ende de recursos de todo tipo, a **la lucha contra el terrorismo puede menoscabar los esfuerzos contra el crimen organizado**, tendencia que se ha comenzado a denunciar en otros escenarios europeos y que podría darse en España.

16. En los próximos años, el cambio climático amenaza con incrementar el número de brotes de enfermedades emergentes y re-emergentes ya que aquél parece estar asociado con una mayor inestabilidad climática, lo que se traduce en mayor número de sucesos climáticos extremos. **Los expertos ya no hablan sólo de prevención, sino de preparación de las infraestructuras públicas para minimizar los efectos negativos de las EER en la sociedad.**

16. A la hora de elaborar estrategias y planes de sequía es preciso clarificar la diferencia entre prever lo previsible, aplicando el principio de previsión, y gestionar riesgos bajo fuerte incertidumbre, aplicando el principio de precaución. La planificación debe no sólo prever lo previsible, sino establecer estrategias de prevención y gestión de los crecientes riesgos de sequía que se generan desde las dinámicas de cambio climático en curso. **Debemos prepararnos para afrontar ciclos de sequía de carácter extraordinario. En previsión de tales circunstancias, resulta preciso diseñar un sistema de seguros para cubrir los correspondientes riesgos económicos en campos como la agricultura y el turismo. Empeñarse en reservar o generar caudales suficientes en esos ciclos extraordinarios, aunque fuera técnicamente posible, resultaría excesivamente caro y no sería razonable ni rentable.** En cualquier caso, el sistema de seguros debe ser asequible, estrechamente supervisado e integrarse en un mecanismo de respuesta flexible y ponderado, compuesto por medidas preventivas y reactivas.

17. Una de las conclusiones más patentes a lo largo de las reflexiones del equipo ha estado precisamente relacionada con este aspecto: la coordinación. Las situaciones complejas, de crisis, presentan la inexorable necesidad de articular respuestas coordinadas y conjuntas si se pretende hacerles frente, sea en su fase de gestación o en la de paliación. **El Sistema Nacional de Protección Civil ha demostrado en estos años sus limitaciones para realizar la coordinación de todos los actores del sistema**, así como para hacerse con una estructura humana y material de actuación bien dotada; un modelo voluntarista nacido en 1985, pero cuyo desarrollo fue modificado por la progresiva transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas al albur de la cual surgieron diferentes normativas autonómicas.

18. **Un error frecuente es tratar la defensa nuclear, biológica y química de forma conjunta** a la hora de evaluar la amenaza, vulnerabilidades y riesgos, así como en la elaboración de protocolos de actuación, cuando en realidad cada una de ellas tiene características intrínsecas muy distintas entre sí y que requieren un análisis separado por personal experto en cada campo concreto. Dentro del ámbito de la Protección Civil, el denominado Plan de Respuesta de la Salud Pública y de la Asistencia Sanitaria ante agresiones, Nucleares, Biológicas, Químicas y Radiológicas y Plan de Aportación de Recursos, de marzo de 2003 nunca llegaría a ser aprobado, aun siendo necesario, por no alcanzarse un consenso entre los responsables de las Comunidades Autónomas, entre otras razones, por el ámbito competencial de la prevención y la respuesta necesaria. La ausencia de un atentado con armas NRBC hasta el día de hoy parece confirmar que los procedimientos que siguen las células o individuos relacionados con las organizaciones terroristas internacionales para extraer o sintetizar sustancias químicas tóxicas o biológicas, basados en manuales de fácil acceso a través de páginas Web, sobre todo yihadistas, son ineficaces si el objetivo es utilizarlos para causar un elevado número de bajas.

19. Instrumentalmente, la creación de la Unidad Militar de Emergencias ha estado condicionada por la reiterada dificultad del Sistema Nacional de Protección Civil para abordar situaciones de cierto volumen y, particularmente la cobertura de espacios geográficos en los cuales la infraestructura humana y/o material es escasa. **La UME se configura así, como un eficaz recurso operativo a disposición del Estado central para apoyar a los sistemas locales y autonómicos; sin duda, constituye una acertada respuesta, en el actual contexto.**

20. La **tradicional dificultad para coordinar** los diferentes actores que, necesariamente, deben confluír para generar seguridad, no se limita al ámbito de la gestión de catástrofes o emergencias. La configuración de un único espacio de coordinación efectiva de la seguridad interior, interrelacionado con el exterior, obliga a incorporar un órgano de gestión de situaciones de crisis, con independencia de que éstas sean generadas por el hombre o la naturaleza. Si bien dicha realidad puede constituir un problema, ésta debería ser abordada como una oportunidad para reestructurar la panoplia de medidas y sus correspondientes administradores puesto que en España, la gestión de este tipo de contingencias, así como la coordinación entre los diferentes niveles de una misma Administración constituyen todavía un gran desafío.

21. La mayoría de los Gobiernos de los últimos veinticinco años han mostrado cierta sensibilidad en favor de la creación de un **órgano de coordinación y asesoramiento** al Presidente en materia de seguridad interior, exterior y gestión de crisis (domésticas e internacionales) y que además canalizara la información de la comunidad de inteligencia española, desarrollando la forma de un órgano identificado con las nuevas interpretaciones de la *Seguridad Nacional*, para lo cual habría que racionalizar las estructuras existentes en la Presidencia. Esta dinámica no sería exclusiva de España, siendo varios los Estados que están apostando por dichas estructuras de coordinación, con más énfasis en la inteligencia, las catástrofes o en la coordinación policial, según el caso.

22. Es también en este contexto donde cabría situar el necesario desarrollo de una **Doctrina de Seguridad Integral** que contemplara el diseño de una planificación estratégica integrada por todos aquellos instrumentos diplomáticos, militares, económicos, policiales, de inteligencia, y de otra índole, susceptibles de contribuir a la promoción de los intereses de España, del bienestar de sus ciudadanos y de la defensa de los principios democráticos.

23. Uno de los argumentos que resulta más alarmante a tenor de la investigación empírica que aporta el presente estudio es la **aparente desconexión** entre las preocupaciones ciudadanas, encarnadas en las respuestas de los ediles encuestados y, las que son concebidos como los grandes problemas de la *Seguridad Integral* por parte de los expertos y decisores políticos a nivel nacional. Dicha disonancia debe ser interpretada en un doble sentido. Sin duda, cabe afirmar que las preocupaciones de la clase política y del ciudadano no son coincidentes, pudiendo ser ello un indicador más

del alejamiento de los segundos respecto de los primeros, conformando una variable que contribuye a profundizar en la desafección política de los ciudadanos. Pero, no obstante, resulta también lógico que los ciudadanos tengan dificultades en identificar los grandes riesgos y amenazas globales y sean las autoridades las que tienen la obligación de atisbar lo que no se observa desde la experiencia de lo cotidiano.

24. España debe incrementar sustantivamente sus capacidades de **Inteligencia**. Por la pluralidad de amenazas que afronta, debe basar su respuesta en una clara acción preventiva, lo que pasa indefectiblemente por configurar de una vez el proyecto de comunidad de inteligencia. Esta estructura permitirá generar sinergias entre todas las estructuras estatales que generan información, y que debería ser una prioridad para el Centro Nacional de Inteligencia. Habrá de profundizarse también en el conocimiento de idiomas de nuestros universitarios; incrementar los lazos con diferentes sectores sociales, políticos y económicos; intensificar las relaciones con las comunidades de inmigrantes en España; aumentar la presencia en las ciudades de Ceuta y Melilla, y en las zonas de interés para España en el exterior, así como, mejorar las relaciones con las Universidades para desarrollar marcos analíticos e interpretativos.

25. Los problemas que los responsables locales de la seguridad asumen, como aquello que preocupa a sus ciudadanos, la **pequeña delincuencia** y la ocupación de los espacios públicos. Un 86% considera que su principal problema de seguridad es **la noche**, asociada a conductas incívicas, drogas, ruido, concentrando muchas de las preocupaciones de los ediles y gran parte de las denuncias y quejas ciudadanas con un 81% del total. Afrontar estas conductas se escapa directamente de los enfoques –y de los instrumentos– habituales en la gestión de la seguridad; sin embargo, hay que reconocer que actuando sobre ellos es como puede eliminarse o reducirse muchos de los desencadenantes de estas actuaciones incívicas. Un 57% de los concejales entrevistados sostiene que valores como la tolerancia o el respeto por los demás están en retroceso. Iniciativas como la introducción en el currículo de los jóvenes de la asignatura Educación para la Ciudadanía es un aspecto a considerar para la transmisión de valores democráticos, de respeto, de implicación con la comunidad, si bien siendo conscientes de que estamos ante un problema que engloba a muchos actores como recogía el Primer Ministro británico Tony Blair en su programa “Give respect Get respect”.



26. Bien es cierto que los grandes problemas de la seguridad no tienen por qué ser inmediatamente identificados por el ciudadano medio, cuyo rango de preocupaciones probablemente sea muy diferente del aquí mostrado. Pero ello no es óbice para que no se deba reflexionar respecto a la necesidad de desarrollar una premeditada y fundamentada política de acción comunicativa que involucre a la ciudadanía en unas dinámicas que promuevan la seguridad en sus más amplias y diversas dimensiones. Esta demanda es contemplada por diversos autores que destacan la necesidad de desarrollar enfoques pedagógicos o políticas de **transparencia** que divulguen información precisa y veraz y, que a su vez, de forma indirecta comprometan al propio ciudadano con la consecución de su propia seguridad.

27. Siguiendo esta línea, una temática recurrente por parte de los autores del informe es la necesidad de **profundizar en el conocimiento** de los fenómenos que pueden constituir una próxima amenaza, así como también en el desarrollo de la teoría y la praxis en la gestión de la seguridad. La interacción estable entre las Fuerzas de Seguridad y las **Universidades** y Centros de Investigación constituye el marco idóneo para la consecución de dichos objetivos tanto formativos, como de especialización, investigación e innovación. La necesidad de formación específica a políticos sobre gestión de la seguridad se vislumbra como un punto importante de la futura estructura/concepción de la *Seguridad Integral*. Como se observaba en las entrevistas, los concejales en materia de seguridad dependían intensamente del conocimiento y de la experiencia de sus jefes de Policía, desarrollando una visión, en bastantes casos, muy reactiva de la seguridad a nivel local.

28. Si realmente nos planteamos la *Seguridad Integral* como una actividad preventiva, proactiva y con una gran capacidad de reacción ante graves contingencias, la Administración y todas sus instancias deben poner enorme énfasis y atención en la obtención, clasificación, almacenamiento y explotación de la información. Una sociedad moderna, donde los cambios son tan veloces necesita información; y no en la forma en la que hasta ahora sucede, cuando las políticas reactivas sólo requieren de información para redactar estadísticas a posteriori que justificasen esa forma de gestionar la seguridad. Grandes inversiones y cambio de mentalidad administrativa deben producirse para que la **gestión de la información** sea una realidad.

29. Claramente, y **en función del escenario expuesto, existen cuatro factores que poseerán una relevancia sobresaliente a lo largo de los próximos años, a saber, el cambio climático, las transformaciones demográficas, la inmigración y**

**la generación de energía. Estos condicionantes influirán, de forma decisiva, sobre el modelo político y socio-económico del futuro. La adecuada gestión de cada uno de ellos y de sus interrelaciones, permitirá avanzar en la disminución de la pobreza y en la mejora del medio ambiente, los cuales, a la postre, constituyen los principales indicadores de nuestro bienestar/malestar global.**

30. En cualquier caso, se pone de manifiesto que si bien existen **problemáticas globales** y respuestas que únicamente se pueden ofrecer en un marco globalizado, los riesgos y las amenazas desarrollan características y tiempos de expansión distintos en función de numerosos condicionantes en múltiples ocasiones difíciles de precisar. Los escenarios español y el europeo plantean unas necesidades complementarias, pero resulta claro que la posición geoestratégica española y su particular estructura social y económica contribuyen a configurar un escenario complejo y peculiar, cuyos problemas deberán ser abordados desde un profundo conocimiento y con las capacidades propias derivadas de un esfuerzo previo en materia de prevención y de desarrollo de estructuras de respuesta. En este sentido, es la propia sociedad española la última responsable de la correcta prevención y efectiva gestión de sus problemas de seguridad.





