

## SUMARIO/SUMMARY

*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

- PRESENTACIÓN DE LA REVISTA DEL IEÉE
- PRESENTATION

*Chema Suárez Serrano*

- EL PERIODISMO EN LOS CONFLICTOS ARMADOS DEL SIGLO XXI: ENTRE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LAS AMENAZAS DE SIEMPRE
- JOURNALISM IN THE ARMED CONFLICT OF THE 21<sup>ST</sup> CENTURY: BETWEEN NEW TECHNOLOGIES AND PERPETUAL THREATS

*Alberto Bueno*

- LA CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS CONCEPTUAL DESDE LA CIENCIA POLÍTICA
- THE CULTURE OF SECURITY AND DEFENCE: A PROPOSAL FOR CONCEPTUAL ANALYSIS FROM A POLITICAL SCIENCE PERSPECTIVE

*Luis Miguel Sordo Estella*

- PSICOLOGÍA DEL TERRORISMO: BREVE APUNTE
- PSYCHOLOGY OF TERRORISM: BRIEF NOTES

*Carlos Javier Frías Sánchez*

- LA DISUASIÓN CONVENCIONAL
- CONVENTIONAL DETERRENCE

*Beatriz Vázquez Rodríguez*

- ESPAÑA ANTE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: UN COMPROMISO ACTIVO
- SPAIN AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT: AN ACTIVE COMMITMENT

*Carlos Barrachina Lisón*

- EL CAMINO MEXICANO EN LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: ESFUERZO PRESUPUESTARIO EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (2008-2015)
- THE MEXICAN PATH TO A REFORM OF THE NATIONAL PUBLIC SECURITY SYSTEM: BUDGETARY EFFORT IN THE FEDERAL ENTITIES AND MUNICIPALITIES (2008-2015)



## CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

ENLACE A LA REVISTA ELECTRÓNICA EN LA WEB DEL IEEE

<http://revista.Ieee.Es/index.Php/ieee/issue/archive>

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2016

NIPO: 083-15-198-3 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: diciembre 2016

Maquetación e impresión bajo demanda: Ministerio de Defensa



NIPO: 083-15-199-9 (edición libro-e)  
ISSN-e: 2255-3479

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

## Índice/Index

CONSEJO EDITORIAL DE LA REVISTA DEL IEÉE.....	7
CONSEJO DE REDACCIÓN DE LA REVISTA DEL IEÉE .....	II
<i>Miguel Ángel Ballesteros Martín</i> PRESENTACIÓN DE LA REVISTA .....	15
<i>Chema Suárez Serrano</i> EL PERIODISMO EN LOS CONFLICTOS ARMADOS DEL SIGLO XXI: ENTRE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LAS AMENAZAS DE SIEMPRE	17
<i>Alberto Bueno</i> LA CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS CONCEPTUAL DESDE LA CIENCIA POLÍTICA.....	41
<i>Luis Miguel Sordo Estella</i> PSICOLOGÍA DEL TERRORISMO: BREVE APUNTE.....	71
<i>Carlos Javier Frías Sánchez</i> LA DISUASIÓN CONVENCIONAL.....	103
<i>Beatriz Vázquez Rodríguez</i> ESPAÑA ANTE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: UN COM- PROMISO ACTIVO .....	127
<i>Carlos Barrachina Lisón</i> EL CAMINO MEXICANO EN LA TRANSFORMACIÓN DEL SIS- TEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: ESFUERZO PRE- SUPUESTARIO EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (2008-2015) .....	155
RESEÑA .....	191
<i>Cristina Del Prado Higuera</i> LAS IDEAS EN LA GUERRA. JUSTIFICACIÓN Y CRÍTICA EN LA COLOMBIA CONTEMPORÁNEA .....	191

*Alfredo Crespo Alcázar*

EL ÚLTIMO IMPERIO. LOS DÍAS FINALES DE LA UNIÓN SOVIÉTICA .....	197
NORMAS PARA LOS AUTORES DE ARTÍCULOS.....	201

## ENGLISH EDITION

SUMMARY.....	207
<i>Miguel Ángel Ballesteros Martín</i> INTRODUCTION TO ISSUE 8 OF THE IEEE JOURNAL.....	209
<i>Chema Suárez Serrano</i> JOURNALISM IN THE ARMED CONFLICT OF THE 21 <sup>ST</sup> CENTURY: BETWEEN NEW TECHNOLOGIES AND PERPETUAL THREATS ....	211
<i>Alberto Bueno</i> THE CULTURE OF SECURITY AND DEFENCE: A PROPOSAL FOR CONCEPTUAL ANALYSIS FROM A POLITICAL SCIENCE PERS- PECTIVE.....	233
<i>Luis Miguel Sordo Estella</i> PSYCHOLOGY OF TERRORISM: BRIEF NOTES.....	263
<i>Carlos Javier Frías Sánchez</i> CONVENTIONAL DETERRENCE.....	293
<i>Beatriz Vázquez Rodríguez</i> SPAIN AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT: AN ACTIVE COMMITMENT.....	315
<i>Carlos Barrachina Lisón</i> THE MEXICAN PATH TO A REFORM OF THE NATIONAL PUBLIC SECURITY SYSTEM: BUDGETARY EFFORT IN THE FEDERAL EN- TITIES AND MUNICIPALITIES (2008-2015) .....	341
BOOK REVIEW .....	373
<i>Cristina del Prado Higuera</i> LAS IDEAS EN LA GUERRA. JUSTIFICACIÓN Y CRÍTICA EN LA COLOMBIA CONTEMPORÁNEA .....	373
<i>Alfredo Crespo Alcázar</i> THE LAST EMPIRE. THE FINAL DAYS OF THE SOVIET UNION .....	379



## DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEÉE

*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

General de brigada del Ejército de Tierra.

Doctor por la Universidad Pontificia de Salamanca.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

## SECRETARIA DE REDACCIÓN

*María José Izquierdo Alberca*

Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEÉE.

## CONSEJO EDITORIAL

*Rogelio Alonso Pascual*

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos.

*Emilio Casinello Aubán*

Director General Departamento de Economía Aplicada II.

Centro Internacional Toledo para la paz (CITPAX).

Embajador de carrera.

*Antonio Fonfría Mesa*

Profesor titular de la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense de Madrid.

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

*Vicente Garrido Rebolledo*

Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE).

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos.

***José Luis González Cussac***

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia.

Ex presidente de la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho Penal.

***Carlos Jiménez Piernas***

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá de Henares.

***Francisco Llera Ramo***

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad País Vasco.

Director y fundador del Euskobarómetro.

***Fernando López Mora***

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.

Profesor titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba.

***Jorge Ortega Martín***

General de división del Ejército de Tierra.

Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos.

Ex director editorial del Grupo Atenea.

***Juan Martín Villalón***

Teniente general del Ejército de Tierra.

Doctor en Ciencias Políticas por la UNED.

***Fernando Reinares Nestares***

Catedrático de Ciencia Política y Estudios de Seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos.

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano.

***Miguel Requena y Díez de Revenga***

Director del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y catedrático de la UNED.



***Francisco Rojas Aravena***

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrech.

Ex secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

***Rafael Sánchez Ortega***

Teniente general del Ejército del Aire.

Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

***Felipe Sahagún***

Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

Miembro del Consejo Editorial del diario “*El Mundo*”.

***Eduardo Serra Rexach***

Abogado del Estado.

Ex ministro de Defensa.

Presidente de la Fundación Everis.

***Pere Vilanova Trías***

Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Barcelona.

***Carlos Westendorp Cabeza***

Embajador de carrera.

Secretario General del Club de Madrid.

Ex ministro de Asuntos exteriores.

***Javier Jordán Enamorado***

Profesor titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada.

Director del Master on-line en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional.

***Rafael Calduch Cervera***

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

Director del departamento de Análisis Político Internacional del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

***Juan Carlos Pereira Castañeira***

Catedrático de Historia en la Universidad Complutense de Madrid.

***Eduardo Ruiz García***

Secretario general de Cour Des Comptes Européenne.

## DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEIEE

*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

General de brigada del Ejército de Tierra.

Doctor por la Universidad Pontificia de Salamanca.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

## SECRETARIA DE REDACCIÓN

*María José Izquierdo Alberca*

Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEIEE.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

*Sonia Alda Mejías*

Doctora en Historia.

Profesora-Investigadora del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

*María Dolores Algora Weber*

Doctora en Historia.

Profesora de Relaciones Internacionales e Historia Contemporánea en la Universidad San Pablo CEU.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos*

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEIEE.

*Luis Caamaño Aramburu*

Coronel de Infantería de Marina.

Secretario académico del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

***Luis de la Corte Ibáñez***

Doctor en Psicología.

Profesor titular en el Departamento de Psicología social y Metodología de la Universidad Autónoma de Madrid.

Miembro del Consejo de Dirección del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid.

***Mario Laborie Iglesias***

Coronel de Artillería del Ejército de Tierra.

Jefe de Estudios de la Escuela de Guerra del Ejército.

Doctor en Seguridad Internacional por la UNED.

***Diego Navarro Bonilla***

Profesor titular de la Universidad Carlos III de Madrid.

Doctor en Documentación por la Universidad Carlos III de Madrid.

***Francisco J. Ruiz González***

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Seguridad Internacional por la UNED.

***Pedro Sánchez Herráez***

Coronel de Infantería del Ejército de Tierra (DEM).

Doctor en Paz y Seguridad Internacional por la UNED.

Analista principal del IEEE.

***Juan Escrigas Rodríguez***

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid.

***Ignacio García Palomero***

Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad Complutense.

Analista principal del IEEE.

## DIRECTOR DE LA REVISTA DEL IEÉE

*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

## SECRETARIA DE REDACCIÓN

*María José Izquierdo Alberca*

Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEÉE.



*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

*General Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.*

## PRESENTACIÓN DE LA REVISTA

Presentamos el número 8 de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* continuando nuestra política de aunar calidad y rigor publicando artículos de interés y actualidad.

El primer artículo de este número está firmado por Chema Suárez Serrano, doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y periodista en Radio Televisión Andalucía, y describe cómo está cambiando el llamado periodismo de guerra a la par que lo hacen los conflictos armados contemporáneos. Las tecnologías de la comunicación permiten una difusión e influencia inéditas, tanto en la opinión pública, como en las propias organizaciones internacionales, con una consecuencia directa: el aumento paralelo de las amenazas contra la seguridad de quienes informan.

Luis Miguel Sordo Estella, coronel de Infantería, licenciado en Psicología y doctor en «Paz y Seguridad Internacional» por la UNED, analiza en el segundo artículo la psicología del terrorismo. La conducta violenta del terrorista no obedece *per se* a un trastorno mental, sino que es consecuencia de un proceso de socialización que afecta a mente y conducta. El terrorista no es un psicópata y las secuelas psíquicas que el terror de estos grupos produce en sus víctimas, y en la población que lo sufre, tienen una larga persistencia en la mayoría de los casos.

El tercer artículo aborda una propuesta de análisis conceptual de la cultura de seguridad y defensa desde la ciencia política. Su autor es Alberto Bueno, doctorando de la Universidad de Granada y miembro del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, quien estudia las importantes implicaciones y consecuencias de definir ese concepto abordando también los significados de los términos «cultura de defensa», de «seguridad y defensa» y de «seguridad» y aportando sugerencias teórico-conceptuales para un mejor y más eficaz desarrollo de esta política pública.

Carlos Javier Frías Sánchez, teniente coronel de Artillería y diplomado de Estado Mayor, aborda en el cuarto artículo el tema la disuasión convencional. La normativa dedicada a la seguridad nacional –española y extranjera– menciona frecuentemente la disuasión. Pese a ello, rara vez esa mención está seguida de una articulación coherente

de ese concepto, ni menos aún de medidas específicas dedicadas a alcanzarla. El autor expone la teoría clásica de la disuasión, pero aplicada de forma que sea alcanzable por medios convencionales, la más adecuada a la realidad española y europea.

El quinto artículo es obra de la doctora Beatriz Vázquez Rodríguez, profesora asociada en la Universidad de Oviedo y expone la prioridad de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el bienio 2015-2016 en la responsabilidad de proteger. Nuestro país es miembro del Grupo de amigos de la responsabilidad de proteger y Estado miembro de la Red global de puntos focales para la responsabilidad de proteger. Este compromiso también se proyecta en la inclusión de este concepto en los documentos de estrategia de acción exterior de España.

En el último artículo, el profesor de la Universidad de Quintana Roo (México) Carlos Barrachina Lisón, doctor en Ciencias Políticas y Sociología, trata el camino mexicano en la transformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: esfuerzo presupuestario en entidades federativas y municipios (2008-2015). El autor aborda el complicado escenario al que se enfrentó México cuando en 2006 inició la reforma integral al Sistema Nacional de Seguridad Pública y el doble reto gubernamental: recuperar espacios ingobernables por la infiltración del crimen organizado y reestructurar de forma completa el Sistema Nacional de Seguridad. El artículo demuestra que el argumento de que México no invierte recursos suficientes en seguridad pública no corresponde a la realidad.

Con este documento la dirección de la revista y su Consejo Editorial muestran su permanente interés por incorporar artículos de interés para Latinoamérica.

En suma este número de la revista presenta contenidos de rigor científico y de gran interés por su actualidad y su importancia para la seguridad mundial.



*Chema Suárez Serrano*

*Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales por la Universidad de Granada. Periodista en Canal Sur*

*Correo: chemasuarezi@gmail.com*

## EL PERIODISMO EN LOS CONFLICTOS ARMADOS DEL SIGLO XXI: ENTRE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LAS AMENAZAS DE SIEMPRE

### Resumen

El llamado periodismo de guerra, uno de los formatos más genuinos, está cambiando a la vez que lo hacen los conflictos armados contemporáneos. Como siempre, su principal cometido sigue siendo informar, pero ahora las nuevas herramientas digitales permiten presentaciones distintas y ayudan a que sus mensajes tengan difusión e influencia inéditas tanto entre la opinión pública como entre las propias organizaciones internacionales, que reconocen la utilidad de la información de los reporteros de guerra incluso para el desempeño de sus funciones. Todo esto tiene una consecuencia directa: el aumento paralelo de las amenazas contra la seguridad de quienes informan. El Consejo de Seguridad de la ONU recuerda que el problema de la protección de los periodistas continúa donde estaba hace una década, cuando aprobó la Resolución 1738 dedicada por primera vez de manera explícita a este asunto, y alertó sobre la falta de compromiso de los Estados para evitar la siniestralidad entre los reporteros. Ante esta situación es necesario reflexionar qué puede hacer el periodismo para proteger la paz internacional, y qué pueden hacer las instituciones internacionales para también proteger a los periodistas.

### Palabras clave

Conflicto armado, corresponsal de guerra, medios de comunicación, información, libertad de expresión, periodista, protección de civiles.

### **Abstract**

The 21<sup>st</sup> century has already revealed how much the role of journalists in armed conflicts has evolved. Reporting still remains as the main task, but their perform implies also other important consequences within both public opinion -more reachable than ever thanks to new technologies- and the international organizations, what clearly recognize the usefulness of the information provided to reporters for the achievement of their duties. But the revitalization of journalism in armed conflict has a direct consequence: the increasing threats against their security. The UN Security Council recalled that the issue of protection of journalists in armed conflict continues where it was a decade ago, when the Resolution 1738, the first one explicitly dedicated to this issue was adopted, and warns about the lack of States' commitment to prevent it among reporters. It is necessary to rethink how can journalists protect international peace, and how can international institutions protect journalists.

### **Keywords**

Armed conflict, freedom of expression, information, journalism, protection of civilians, war correspondent.

## INTRODUCCIÓN: LA REALIDAD CAMBIANTE DE LAS NUEVAS GUERRAS

**E**n 2014 dos tercios de los periodistas asesinados en el mundo perdieron la vida en zonas de conflicto. En 2015 la proporción se invirtió por completo: dos tercios de los reporteros asesinados perdieron la vida en países que se dice están «en paz». De este dato podemos extraer dos conclusiones, la primera es el intolerable número de personas que continúan muriendo por el mero hecho de informar, y la segunda es que las amenazas contra la libertad de expresión no discriminan entre tiempo de paz o guerra. Atendiendo a esta cifra también podría pensarse que la guerra es ya menos cruenta para los periodistas, pero probablemente obedece a que muchos de los asesinatos que se producen en lugares que oficialmente están en paz, en realidad viven en un estado similar a la guerra aunque el vigente marco jurídico internacional no lo contemple así. El siglo XXI ha ampliado tanto la variedad de los formatos en los que se presentan los conflictos armados que muchas veces no es fácil distinguirlos porque han superado ampliamente el planteamiento de Clausewitz. Por un lado, ya no son dos rivales enfrentados en el campo de batalla, utilizando armas convencionales para doblegar al enemigo, y por otro, tampoco es ya el modo de arreglar disputas internacionales entre Estados, característica que terminó con el siglo XX. Atrás ha quedado el tiempo en que la guerra significaba un enfrentamiento con soldados y máquinas frente a frente, cuando era un acontecimiento de gran amplitud, que influía de manera decisiva en la solución de las disputas internacionales. Estos formatos no obstante aún perduran en conflictos locales de menor intensidad, pero no en el escenario internacional. La guerra está ahora en los países que no están oficialmente en guerra, y sus consecuencias elevan gravemente la siniestralidad entre los civiles y particularmente entre los periodistas por defender la libertad de expresión. La complejidad de los conflictos armados actuales desborda hoy el ámbito jurídico que marcan los Convenios de Ginebra, y despierta dudas sobre la vigencia de la clasificación entre internacional o no internacional. Semejante apreciación apenas parece ya relevante, siguiendo la doctrina de la Corte Penal Internacional, en el caso del fiscal contra Thomas Lubanga:

«It is to be observed at the outset that some academics, practitioners and a line of jurisprudence from the ad hoc tribunals have questioned the usefulness of the distinction between international and non-international armed conflicts,

---

1 Reporteros Sin Fronteras. *Informe anual 2015*. <<http://www.informeanualrsf.es/>>.

2 SMITH, R. *The utility of force. The art of war in the modern world*. Penguin Books. London 2005, p. 6.

3 Entrevista al general SMITH R. publicada por la *Revista Internacional de la Cruz Roja* n.º 864, diciembre 2006. <[http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc\\_864\\_smith.pdf](http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc_864_smith.pdf)>.

particularly in light of their changing nature. The Chamber endorses this view and accepts that international and non international conflicts may coexist<sup>4</sup>.

Similar postura adopta el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la organización depositaria de los Convenios de Ginebra, cuando reconoce que la división formal entre ambos tipos de conflictos es discutible, ante las razonables dudas sobre su idoneidad para abarcar todas las presentaciones posibles. En su *Estrategia 2015-2018* tampoco atina a predecir cuál será la evolución de la guerra en el siglo XXI:

«The ICRC is working in conflict environments that are increasingly fragmented and volatile, where unexpected emergencies unfold alongside protracted and complex armed conflicts; where violence and instability are both causes and consequences of recurring conflict and suffering; and where natural disasters, environmental problems, urbanization, migration, and socio-economic crises exacerbate situations of chronic hardship»<sup>5</sup>.

Lo mismo sucede con la profesión periodística, obligada a readaptarse a un escenario nuevo e inmersa en la revolución digital que también ha cambiado el formato convencional de la comunicación. Igual que la guerra misma, el periodismo está *en constante evolución*, según la expresión utilizada por la Asamblea General de la ONU<sup>7</sup>, que da fe sobre la imposibilidad de acotar en estos momentos una definición acertada para este oficio. Las asociaciones gremiales comparten este planteamiento, como el Comité para la Protección de los Periodistas<sup>8</sup> (Committee to Protect Journalists, CPJ) que alerta sobre los riesgos de informar en un mundo *peligroso y cambiante*, o la Conferencia Internacional sobre la Seguridad de los Periodistas<sup>9</sup>, que reunió en Varsovia a gobiernos, organizaciones internacionales y ONG –cuyas conclusiones ha apoyado de manera expresa el secretario general de la ONU– e insiste en examinar más detenidamente la cuestión de la definición de este concepto, sometido actualmente a unos vaivenes que lo hacen muy difícil.

---

4 International Criminal Court, Prosecutor v. Thomas Lubanga, Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, 14 March 2012, ICC-01/04-01/06-2842, pp. 539-540. <<https://www.icc-cpi.int/pages/record.aspx?uri=1379838>>.

5 International Committee of the Red Cross, Feb. 2013. <<http://www.icrc.org/eng/war-and-law/contemporary-challenges-for-ihl/overview-contemporary-challenges-for-ihl.htm>>.

6 ICRC Strategy 2015-2018 18 de junio de 2014, p. 7. <<https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4203.pdf>>.

7 A/RES/68/163, 21 de febrero de 2014. <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/163&referer=http://www.un.org/en/events/journalists/&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/163&referer=http://www.un.org/en/events/journalists/&Lang=S)>.

8 Committee to Protect Journalists. *Journalist Security Guide: Covering news in a dangerous and changing world*. <<http://cpj.org/reports/2012/04/journalist-security-guide.php>>.

9 S/2013/422. Recomendaciones de la conferencia internacional *La seguridad de los periodistas: desafíos actuales*, celebrada en Varsovia, 23 y 24 de abril de 2013. «Cómo mejorar la seguridad de los periodistas». 16 de julio de 2013, párr. 6.

<<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=+S%2F2013%2F422&Submit=Buscar&Lang=S>>.

En suma, el siglo XXI ha descuadrado cualquier pronóstico sobre la evolución a corto plazo de este complejo fenómeno que abarca la comunicación sobre los conflictos armados porque ahora, no solo los propios conflictos o el periodismo, el mundo en sí es más impredecible según la visión de la OTAN:

«Our Alliance remains an essential source of stability in this unpredictable world»<sup>10</sup>.

En las páginas siguientes trataremos de actualizar el estado del periodismo en los conflictos armados y su utilidad en este tipo de situaciones. Veremos cómo sigue siendo la principal herramienta para la información de los ciudadanos, y cómo a la vez adopta una doble función según quién la use: puede llegar a convertirse en método de guerra, sobre todo mediante la difusión de propaganda, pero también en un valioso instrumento para ayudar a las víctimas y promocionar la paz. Partamos de la base de que en un mundo cambiante, dominado por las nuevas tecnologías, también la guerra se ha convertido en un fenómeno tan complejo que es difícil incluso saber cuándo estamos en guerra<sup>11</sup>.

## LA ERA DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Aunque tampoco es fácil saber con precisión qué es la guerra hoy día, sí podríamos señalar que una de las características más notables de los conflictos actuales es la asimetría entre los rivales, que básicamente supone la negativa de estos nuevos actores a respetar el derecho de los conflictos armados, convirtiendo precisamente esta actitud en su principal método de combate. El rival más débil militarmente usará como arma su rechazo a las normas establecidas, para someter la superior capacidad operativa de su enemigo. La asimetría y sus consecuencias humanitarias suponen uno de los retos más urgentes que afronta el Derecho Internacional Humanitario, pues como advierte Cassese<sup>12</sup>, todo hace pensar que esta modalidad de conflicto será cada vez más frecuente. Esta es quizá la única pista válida para anticiparnos al futuro, la que señala que el componente asimétrico de los conflictos se mantendrá, lo que es lo mismo que decir que la única certeza que tenemos en el presente es la incertidumbre futura.

Para complicar el escenario, muchos de los conflictos armados actuales han perdido su apellido y dejan de ser armados, pues no hay uso de armamento convencional. Las

---

<sup>10</sup> Declaración final de la OTAN, firmada por los jefes de Estado o de Gobierno participantes en la reunión de Gales, 4-5 de septiembre de 2014, p. 1.

<[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en)>.

<sup>11</sup> MORÁN BLANCO, S.; GONZÁLEZ MARÍN, A. *Asimetría, guerras e información*. Ed. Dílex. Madrid, p. 309.

<sup>12</sup> CASSESE, A. «The current challenges to International Humanitarian Law». *The Oxford handbook of international law in armed conflict*. Oxford University Press, 2014, p. 9.

nuevas amenazas siguen el hilo de las nuevas tecnologías y el mundo digital supone una coyuntura tan importante como lo fueron en su tiempo la escritura o la imprenta<sup>13</sup>, lo que ha obligado a replantear las estrategias de seguridad de los Estados, supeditados a este proceso aún en evolución cuyas últimas consecuencias son imprevisibles. Aparece la ciberguerra, imposible sin una revolución tecnológica previa, o el terrorismo con ramificaciones internacionales, que se apoya en las llamadas redes sociales e internet para difundir su doctrina y reclutar simpatizantes. En el discurso político se acuñan términos como «guerra global contra el terrorismo», que además de la retórica de los gobiernos muestra los nuevos escenarios en los que se desarrollan los conflictos actuales, que ya no son puramente militares. De este modo, el presidente Francois Hollande manifestaba tras los atentados de noviembre de 2015 en París y julio de 2016 en Niza: «Francia está en guerra»<sup>14</sup>, dejando ver por un lado la utilización a conveniencia de un concepto impreciso que además no existe jurídicamente<sup>15</sup>, y por otro su utilización como excusa para justificar cualquier acción posterior para combatirlo. El mismo secretario general de la ONU recela de la actuación de los gobiernos occidentales para afrontar el terrorismo y las guerras asimétricas, porque frecuentemente esconden intereses políticos contrarios a las libertades que dicen proteger. Muchas de las reformas legales acometidas como consecuencia de los nuevos conflictos armados y el terrorismo se alejan del respeto del derecho internacional de los derechos humanos, suspenden garantías constitucionales y limitan la actuación de los ciudadanos y particularmente de los periodistas:

«Algunos Estados han promulgado legislación en materia de lucha contra el terrorismo, formulada de manera muy laxa y con definiciones imprecisas del terrorismo que dan pie a una aplicación discriminatoria o arbitraria de sus disposiciones. [...] Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para proteger a las poblaciones de la violencia y la inseguridad e impartir justicia. Sin embargo, ese tipo de medidas deben fundamentarse siempre en el respeto del derecho internacional de los derechos humanos. La libertad de expresión y de los medios de comunicación, dos pilares esenciales de la democracia y el Estado de derecho, no deben limitarse injustificadamente en la lucha contra el terrorismo, dado que la inseguridad y el terrorismo prosperan si se vulnera el Estado de derecho y no se respetan los derechos humanos»<sup>16</sup>.

---

13 Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Panorama Estratégico*. Ministerio de Defensa. Madrid 2013, p. 7. <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama\\_Estrategico\\_2013.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2013.pdf)>.

14 *Le Monde*, 16 de noviembre de 2016. <[http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/video/2015/11/16/hollande-maintient-sa-position-la-france-est-en-guerre\\_4811152\\_4809495.html](http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/video/2015/11/16/hollande-maintient-sa-position-la-france-est-en-guerre_4811152_4809495.html)>.

15 Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja presentado ante la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ginebra, Suiza 8-10 de diciembre de 2015: «El poder de la humanidad». <<https://www.icrc.org/es/document/el-derecho-internacional-humanitario-y-los-desafios-de-los-conflictos-armados>>.

16 A/69/268. *La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad*. Informe del secretario general. Julio 2014, párrs. 12 y 13. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/268&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/268&Lang=S)>.



Una advertencia similar ha lanzado el alto comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, tras las reacciones de los gobiernos de Francia por los ataques terroristas de noviembre de 2015, y Estados Unidos en los tres lustros que han pasado desde los atentados del 11 de septiembre de 2001:

«Los ataques terroristas, sobre todo contra los medios de comunicación, pueden tener un efecto pavoroso sobre la libertad de expresión porque están planeados precisamente para ello. Pero el mayor obstáculo para la libertad de expresión son las restricciones de los propios gobiernos»<sup>17</sup>.

Añade que las limitaciones de la libertad de expresión son medidas contradictorias con el objetivo para el que fueron creadas, y que llegan a suponer violaciones de los derechos humanos. La ONG Reporteros Sin Fronteras<sup>18</sup> denuncia el deterioro de la libertad de información en dos tercios de los países del mundo, un resultado que empeora año tras año, revelando que los enemigos de los periodistas no están solo en quienes usan la violencia física contra ellos, sin duda la más execrable de todas las formas, sino también entre los propios gobiernos que son precisamente los que deben garantizar su protección.

Junto a la asimetría, otra de las características de los conflictos actuales es su paulatina *desmilitarización*. La guerra ha extendido su alcance y ya sobrepasa la acción de los ejércitos, incluyendo progresivamente a nuevos actores que luchan con o sin uniforme, y utilizan la comunicación y las nuevas tecnologías para su causa. El personal militar cede el paso a profesionales civiles especializados en este terreno, del mismo modo que los nuevos medios de guerra están desplazando a los convencionales. Internet ofrece un nuevo espacio y los estrategas hablan de la *guerra 2.0*<sup>19</sup>, que traslada el campo de batalla a la red. No en vano, el autoproclamado Estado Islámico (ISIL)<sup>20</sup> dispone de más de 46.000 cuentas en *Twitter* para intercambiar información y captar nuevos adeptos<sup>21</sup>, gracias al manejo experto de las llamadas redes sociales, donde difunden su ideología a través de las más modernas técnicas de propaganda. De este modo ha sido capaz de ganar más de 25.000 simpatizantes en cerca de 100 países, a quienes se dirige en veinte idiomas, con 90.000 *tuits* al día<sup>22</sup>. Para contrarrestar esta avalancha, el Comité contra el

17 United Nations High Commissioner Annual's Report 2015. <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15642&LangID=E>>.

18 Reporters Without Borders. *2016 World press freedom index*. <<https://rsf.org/en>>.

19 RID T. and HECKER M. *War 2.0: Irregular warfare in the information age*. Praeger Security International. Londres 2009.

20 Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL), según la denominación empleada por el Consejo de Seguridad de la ONU en la Resolución S/RES/2170 (2014).

<[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2170%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2170%20(2014))>.

21 *El País*, 24 de julio de 2015.

<[http://politica.elpais.com/politica/2015/07/24/actualidad/1437753480\\_585841.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/07/24/actualidad/1437753480_585841.html)>.

22 Special meeting of the Counter-Terrorism Committee on «Preventing Terrorists from Exploiting the Internet and Social Media to Recruit Terrorists and Incite Terrorist Acts, while Respecting Human Rights and

Terrorismo de la ONU, trabaja actualmente en el diseño de una estrategia que permita combatir la narrativa del terrorismo yihadista, que deberá presentar en el próximo mes de abril de 2017. Entre los gobiernos, también proliferan iniciativas para ganar la opinión pública y la colaboración ciudadana, como la aplicación que ha diseñado el Ministerio del Interior en España para que los particulares puedan denunciar casos sospechosos a través de sus teléfonos móviles<sup>3</sup>.

Pero estas herramientas digitales no solo se han convertido en los nuevos métodos de propaganda y combate, ya que también ofrecen una muy útil ayuda para la información, la comunicación y la intervención humanitaria. Es decir, las nuevas tecnologías tocan los extremos, porque a la vez que cambian el formato de los conflictos y diversifican las amenazas, también fortalecen los derechos humanos con la ampliación de ejercicio a la libertad de expresión hasta lugares y personas que de otro modo no podrían ejercerla. La justicia internacional<sup>4</sup> ya se ha referido a la importante aportación de internet en esta causa, que supone un nuevo canal para el ejercicio de las libertades consagradas en los instrumentos internacionales más relevantes dentro de los derechos fundamentales de las personas, y pone al alcance de millones de ciudadanos unas posibilidades de comunicación como nunca antes habíamos conocido. Las nuevas tecnologías han hecho más compleja la guerra, y sin embargo han simplificado la ayuda humanitaria. Organizar el socorro a las víctimas es más fácil ahora, como reconoce United Nations Foundation:

«Communications advances present an opportunity for humanitarian organizations to harness modern technology to communicate more effectively with communities affected by disasters and to allow members of those communities to communicate with each other and with the outside world. People in affected communities can recover faster if they can access and use information»<sup>25</sup>.

Conflictos que no son armados, guerras que no son militares, frentes virtuales, armas tecnológicas y no convencionales... La categorización alcanza otros muchos planteamientos (guerras híbridas, irregulares, compuestas, globales...) enfoques muy cercanos y en ocasiones apenas separados por leves detalles se propagan en la literatura que las estudia, si bien en la mayoría de los casos no clarifican mucho. No hay

---

Fundamental Freedoms». New York, 17 December 2015.

<[http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/Concept%20note ICT\\_SpecialMeeting\\_2015.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/Concept%20note ICT_SpecialMeeting_2015.pdf)>. S/2016/416

<[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2016/416&referer=http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53909&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/416&referer=http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53909&Lang=S)>.

23 <<https://stop-radicalismos.ses.mir.es>>.

24 Sentencia CIDH. Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica. 2 de julio de 2004, párr. 109.

<[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf)>.

25 COYLE, D.; MEIER, D. *New Technologies in emergencies and conflicts. The role of information and social networks*. UK: UN Foundation-Vodafone Foundation Partnership. Washington, D. C. and London, 2009. <<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/publications/new-technologies-in-emergencies-and-conflicts.pdf>>.



un concepto definitivo y parece claro que estamos ante un momento de cambio e indefinición por la influencia de las nuevas tecnologías, o como advierte el secretario general de la ONU al referirse al terrorismo yihadista, considerado por el Consejo de Seguridad<sup>26</sup> uno de los peligros más serios para la paz y la seguridad internacionales:

«La amenaza en el ciberespacio es importante, dinámica y cambiante»<sup>27</sup>.

En España, el Centro Superior de Estudios de la Defensa subraya que lo esencial en estos momentos no es el nombre, sino la falta de rigor metodológico a la hora de abordar esta nueva realidad, lo que genera innumerables y estériles debates entre los especialistas, así como apreciables errores a la hora de definir estrategias y aplicarlas a la resolución de conflictos reales:

«Son, en origen, conflictos sociales, y como toda relación social no son fenómenos estáticos sino dinámicos y por consiguiente deben ser analizados como procesos sociales y no como situaciones estáticas de las sociedades»<sup>28</sup>.

En los conflictos del siglo XXI la labor de informar se ha complicado enormemente. Es muy difícil, mantenerse fiel a la profesión periodística en mitad de esta pelea entre dos o más partes muchas veces invisibles, pero mortíferas. En ocasiones, el mero hecho de publicar una noticia puede ayudar a la difusión ideológica de uno de los rivales y convertir al periodista, aun en contra de su voluntad, en combatiente o colocarle en el centro de la diana».

## LA CRECIENTE SINIESTRALIDAD DE CIVILES Y PERIODISTAS

En medio de esta evolución, los conflictos del siglo XXI mantienen un matiz inalterable, heredado del siglo anterior, como es el enorme coste que siguen cobrándose entre los civiles. La población no combatiente sigue acumulando el mayor número de

---

26 S/RES/1989, 17 de junio de 2011.

<[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1989\(2011\)&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989(2011)&Lang=S)>.

27 S/2016/501. *Informe del secretario general sobre la amenaza que plantea el EIIL (Daesh) para la paz y la seguridad internacionales*. 31 mayo 2016, párr. 37.

<[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2016/501&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/501&referer=/english/&Lang=S)>.

28 VV. AA. «El enfoque multidisciplinar de los conflictos híbridos». *Documentos de seguridad y defensa*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa, mayo 2012, pp. 7-8. <[http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/051\\_EL\\_ENFOQUE\\_MULTIDISCIPLINAR\\_EN\\_LOS\\_CONFLICTOS\\_HIBRIDOS.pdf](http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/051_EL_ENFOQUE_MULTIDISCIPLINAR_EN_LOS_CONFLICTOS_HIBRIDOS.pdf)>.

29 IGNATIEFF, M. Recogido por Morán Blanco, S.; González Marín, A. *Asimetría, guerras e información*. Dílex. Madrid 2009, p. 308.

víctimas y además de manera deliberada, no como efecto colateral<sup>30</sup>. Hoy día el alcance destructor de las guerras afecta a la población civil mucho más que a los militares, al contrario de lo que pretende el corpus jurídico humanitario que es la protección de quienes no participan en las hostilidades. En la batalla de Solferino (1859), origen de la codificación de las normas humanitarias, murieron 40.000 soldados y un solo civil<sup>31</sup>, pero a medida que ha transcurrido este siglo y medio la proporción ha cambiado de manera significativa, muy al contrario de la aspiración que movió a Henry Dunant en la creación de las primeras convenciones para humanizar la guerra. En la Primera Guerra Mundial (1914-1918), el 15 % de las víctimas fueron civiles, mientras que en la Segunda (1939-1945) aumentaron hasta el 65 %. En los conflictos armados actuales, superan el 90 %<sup>32</sup>. La victimización de la población no combatiente es una preocupación que recoge desde principios de este siglo la *Estrategia para la Seguridad de la Unión Europea*<sup>33</sup>, cuando el entonces alto representante para la Política Exterior y de Seguridad, Javier Solana, se refiere al aumento de las víctimas civiles en los conflictos de la posguerra fría, era tajante:

«Desde 1990 han muerto en guerras casi cuatro millones de personas, el 90 % civiles»<sup>34</sup>.

En esta situación, también los reporteros sufren como nunca la violencia de la guerra. El Consejo de Seguridad de la ONU<sup>35</sup> recuerda que el problema de la protección de los periodistas en los conflictos armados sigue estancado, sin avances significativos, mostrando una triste pervivencia que se prolonga durante décadas. Los atentados contra la independencia e integridad de los informadores alcanzan cotas insostenibles, agravados por la impunidad de los agresores. Menos del 10 por ciento de estos casos son investigados o sus responsables son perseguidos, y entre ellos, apenas el 5 por ciento termina en condena, según el recuento del Consejo de Seguridad<sup>36</sup> que en este punto llama la atención sobre la gravedad de los conflictos con presencia de agentes no estatales y terroristas, donde se cometen los *delitos y abusos más incalificables*, y que actualmente suponen la amenaza más grave para los periodistas. Podemos asegurar sin miedo a equivocarnos que los reporteros son el grupo profesional que paga el precio más alto, en una espiral violenta sin visos de solución. En otras palabras, la siniestra-

30 Véase Rodríguez-Villasante y Prieto, J. L. (coord.). *El Derecho Internacional Humanitario ante los retos de los conflictos armados actuales*. Fundación Rafael del Pino/Cruz Roja Española. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid 2006.

31 <<http://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/research-interview-240609.htm#header>>.

32 Según el Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) <<http://www.sipri.org/>>.

33 <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC7809568ENC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568ENC.pdf)>.

34 *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2013, p. 2. <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>>.

35 S/RES/222 (2015). <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/222\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/222(2015))>.

36 S/2015/307. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2015/307&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/307&referer=/english/&Lang=S)>.

lidad de los conflictos armados actuales indica que la vida de un periodista corre más peligro que la de un soldado.

Lo mismo sucede con los llamados periodistas ciudadanos, que están ocupando una importante cuota informativa con mensajes de gran calidad que por su interés periodístico gozan de una enorme difusión. Las organizaciones gremiales reconocen abiertamente la importancia de este fenómeno, al que miran como un grupo emergente de informadores no profesionales, aunque sometido a las mismas amenazas que quienes lo son. Reporteros Sin Fronteras<sup>37</sup> incluye a este sector en sus estadísticas sobre siniestralidad desde 2011, y el Relator Especial de la ONU para la promoción del derecho a la libertad de expresión señala que, ya que realizan la misma actividad, los ciudadanos que difundan información veraz merecen la misma protección que los profesionales<sup>38</sup>. La revolución tecnológica está detrás de este nuevo planteamiento que desprofesionaliza el periodismo y da entrada a ciudadanos anónimos en una labor hasta hace muy poco tiempo lejos de su alcance.

Lo grave es que esta situación nos convierte también a todos en potenciales víctimas si ejercemos la libertad de expresión con mensajes emitidos al universo real o virtual. Las agresiones contra quienes defienden la verdad no discriminan que sea tiempo de paz o guerra, tampoco si son periodistas profesionales o ciudadanos y ni siquiera el canal por el que emiten sus mensajes. Hace ya tiempo que internet no está exento de la violencia que hasta hace una década padecían exclusivamente los soportes convencionales de prensa, radio y televisión. ¿Quién está libre de peligro? Probablemente nadie. Solo en el transcurso del conflicto bélico en Siria, y en apenas un año, fueron asesinados 33 periodistas que trabajaban para sitios web<sup>39</sup>. En general, quienes publican *online* (profesionales o no) se han situado en el centro de las amenazas y en el primer semestre 2016, más de la mitad de las víctimas mortales por hacer su trabajo, operaba en internet. De todas las personas que murieron por informar, el 62% de ellos lo hacía desde algún conflicto armado<sup>40</sup>.

Esta situación era impensable apenas unos años atrás, y en este sentido 2004 fue clave para el periodismo en la red, cuando por primera vez se convirtió en práctica amenazada. El dato muestra que los riesgos sí se adaptan a los nuevos tiempos y evolucionan con las nuevas guerras, al contrario que las respuestas que ofrecen los instrumentos diseñados para la protección de civiles. Está cambiando la guerra, así como los

---

37 Reporters Without Borders. <<http://en.rsf.org/press-freedom-barometer-journalists-killed.html?anee=2011>> [consultado en junio de 2015].

38 A/HRC/20/17. Informe del relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. Frank La Rue, 4 de junio de 2012, párr. 4. <[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-17\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-17_en.pdf)>.

39 A/69/268. *La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad*. Informe del secretario general, julio de 2014. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/268&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/268&Lang=S)>.

40 <<https://cpj.org/killed/2016/>>.

formatos y las herramientas para la difusión de información, pero la siniestralidad se mantiene entre los informadores, adaptándose a los nuevos escenarios.

## LA INSEGURIDAD DE LOS PERIODISTAS O LA INTERMINABLE BÚSQUEDA DE SOLUCIONES

La Asamblea General y El Consejo de Seguridad de la ONU abordan el asunto de la seguridad de los periodistas que trabajan en conflictos armados<sup>41</sup> prácticamente desde la aprobación misma de los Convenios de Ginebra, pero con escasos resultados prácticos. Desde 1999 el secretario general de la ONU<sup>42</sup> elabora informes para evaluar los avances en la protección de civiles en tiempo de guerra con referencias específicas a la situación de los periodistas, a quienes incluye dentro de la población civil sin otorgarles un trato diferenciado, como parece demandar el problema. Aunque nadie descarta su condición de civiles, y así están considerados en el artículo 79 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949, está claro que los reporteros ejercen una labor muy específica<sup>43</sup>, reconocida por las principales organizaciones internacionales, que les aleja del concepto clásico de población civil o que al menos les convierte en civiles *sui generis*. Así figura en los *Comentarios*, que consideran sin rodeos su carácter de civiles *particulares* que por su función específica exceden el nivel de peligro del resto de la población, y por ello precisan un tratamiento y protección diferentes<sup>44</sup>, circunstancia que también ha sido reconocida muy recientemente por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos en su *Law of War Manual*<sup>45</sup>.

Hasta 2013 no se celebró el primer debate abierto en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre la protección de los periodistas durante los conflictos armados<sup>46</sup> como

---

41 <<http://www.whatsinblue.org/2013/12/arria-formula-meeting-on-protecting-journalists.php>>.

42 Informe del secretario general (S/1999/957), presentado al Consejo de Seguridad el 8 de septiembre de 1999.

43 Security Council Report (July 2013) S/PV.7003.

<[http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_pv\\_7003.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7003.pdf)>.

44 AA. VV. *Commentary on the Additional Protocols of the 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. International Committee of the Red Cross. Geneva 1987, p. 918.

45 Department of Defense. «Although journalists generally are protected as civilians as a legal matter, the factual circumstances of armed conflict often expose journalists exercising their profession in such a situation to dangers not normally encountered by other civilians». *Law of War Manual* (Updated version May 2016), p. 174. <<https://assets.documentcloud.org/documents/2997317/DoD-Law-of-War-Manual-June-2015-Updated-May-2016.pdf>>.

46 Security Council Report. «Protection of Civilians in armed Conflict», December 2013. <[http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/cross\\_cutting\\_report\\_3\\_protection\\_of\\_civilians\\_2013.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/cross_cutting_report_3_protection_of_civilians_2013.pdf)>.

grupo específico que presenta necesidades concretas para garantizar su seguridad. No obstante, apenas sirvió para recalcar que este asunto debe mantenerse dentro de la protección general de la población civil, repitiendo lo que ya recogía la Resolución 1738 del Consejo de Seguridad en 2006. Una década después de este texto, que trata el problema de los periodistas de manera específica, su efecto ha sido insuficiente. La siniestralidad entre los reporteros lejos de mejorar se ha agravado, sobre todo con la intensificación de la actividad terrorista y los conflictos asimétricos que han motivado una nueva Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU<sup>47</sup> que insiste en el mismo asunto con argumentos casi idénticos que los expuestos diez años antes, señal del infructuoso paso del tiempo. Y no será por falta de iniciativas, ya que un buen número de instituciones internacionales y asociaciones gremiales o profesionales han abordado este problema, que no obstante crece sin una aparente solución cercana. La abundante producción normativa o doctrinal coinciden en la impunidad de los agresores como causa principal, y reiteran la obligación de los Estados para corregirla<sup>48</sup>. Queda claro que el marco jurídico internacional para proteger a los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación que actúan en los conflictos armados es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, aunque la principal dificultad continúa siendo lograr su aplicación plena, con todas sus consecuencias para los culpables<sup>49</sup>. En lo que no hay acuerdo es si la protección de los informadores mejorará solo con el compromiso renovado de los firmantes y la persecución judicial de los agresores, o además hay que ampliar el marco legal internacional vigente para otorgar a los periodistas una categoría especial, como ya han insinuado algunas voces en el Consejo de Seguridad de la ONU<sup>50</sup>.

Para el Comité Internacional de la Cruz Roja el principal problema no es la falta de normas sino más bien el amplio desacato de las existentes<sup>51</sup>. Pero los Estados no han sido capaces de formalizar un sistema de reuniones periódicas de alto nivel para la promoción y fortalecimiento del DIH, según la propuesta formulada en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2011, aireando una actitud *decepcionante* en palabras del propio presidente del CICR, Peter Maurer<sup>52</sup>. Este nuevo mecanismo habría significado la implementación de encuentros anuales entre los Esta-

---

47 S/RES/2222 (2015). <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2222\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2222(2015))>.

48 Decision on the safety of journalists and the issue of impunity. Adopted by the IPDC Intergovernmental Council at its 27th session (UNESCO Headquarters, Paris, 24-26 March 2010).

49 A/69/268. *La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad*. Informe del secretario general, julio 2014. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/268&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/268&Lang=S)>.

50 S/2015/307. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2015/307&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/307&referer=/english/&Lang=S)>.

51 Iniciativa de Suiza y del CICR para fortalecer el respeto del derecho internacional humanitario, 31 enero 2015. <<https://www.icrc.org/es/document/iniciativa-de-suiza-y-del-cicr-para-fortalecer-el-respeto-del-derecho-internacional>>.

52 <<https://www.icrc.org/es/document/los-estados-no-logran-acordar-sobre-un-mecanismo-para-fortalecer-el-cumplimiento-de-las>>.

dos partes en los Convenios de Ginebra con el objetivo de mejorar su aplicación, pero todo ha quedado en un vano intento.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que mejorar la protección de los reporteros y sobre todo vigilar la seguridad de quienes están en mayor riesgo continúa siendo asignatura pendiente y obligación en todo tiempo de los Estados<sup>53</sup>. Pero cada guerra arroja decenas de heridos y muertos entre los reporteros, víctimas casi siempre intencionadas con el objetivo de evitar la difusión de mensajes que no interesan a alguna de las partes. El efecto entre los proveedores de información es lógico, y cada vez son más quienes se marchan de los lugares de conflicto, incluso de su propio país, por miedo a represalias. El Comité para la Protección de los Periodistas ha constatado que, entre el 1 de junio de 2014 y el 31 de mayo de 2015, 82 informadores se exiliaron con el apoyo de su programa de asistencia a periodistas<sup>54</sup>. Informar desde un conflicto armado es una actividad de alto riesgo, pero supone un impulso capaz de movilizar a los ciudadanos de otros lugares que derive en el reproche a los gobiernos y empuje la asistencia humanitaria. La indignación en la opinión pública es una incuestionable muestra de la utilidad del periodismo en estas situaciones.

## ¿QUÉ PUEDEN HACER LOS PERIODISTAS POR LAS VÍCTIMAS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS?

La primera muestra de la validez del trabajo de los periodistas es la ya comentada siniestralidad creciente que padecen: reflejo de su capacidad para influir en el desarrollo de los acontecimientos y descubrir al tramposo. Cuando el objetivo es matar al mensajero, el agresor reconoce que puede debilitarle. Instituciones de todo tipo ratifican este planteamiento en sus recientes manifestaciones, como el Tribunal Penal para la ex-Yugoslavia, que considera la información emitida por los reporteros de guerra útil para el interés público y para la propia investigación judicial:

«The information uncovered by war correspondents has on more than one occasion provided important leads for the investigators of this Tribunal. In view of these reasons, the Appeals Chamber considers that war correspondents do serve a public interest»<sup>55</sup>.

53 Sentencia CIDH, Caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia. 3 septiembre 2012, párr. 209. <[http://www.bjdh.org.mx/interamericano/doc?doc=casos\\_sentencias/CasoVelezRestrepoFamiliares\\_ExcepcionPreliminarFondoReparacionesCostas.htm](http://www.bjdh.org.mx/interamericano/doc?doc=casos_sentencias/CasoVelezRestrepoFamiliares_ExcepcionPreliminarFondoReparacionesCostas.htm)>.

54 A/69/268. *La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad*. Informe del secretario general, julio 2014, párr. 6. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/268&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/268&Lang=S)>.

55 ICTY. Case No.: IT-99-36-AR73.9. *Posecutor v. Radoslav Grdjanin Momir Talic*, Decision on interlocutory appeal, 11 Dec. 2002, par. 36. <<http://www.icty.org/x/cases/brdanin/acdec/en/randallo21211.htm>>.



Del mismo modo, la Corte Penal Internacional, en el caso del fiscal contra Thomas Lubanga Dyilo, cita un reportaje emitido por el canal de televisión *France 2* para apoyar su tesis sobre el reclutamiento de niños soldado en la República Democrática del Congo<sup>66</sup>.

Estamos ante otra de las funciones que cubren los periodistas en los conflictos del siglo XXI, más allá de la puramente informativa, como es el suministro de material para que las organizaciones internacionales y la investigación judicial conozcan lo que sucede con más precisión. La Resolución 2673 (1970) de la Asamblea General de la ONU<sup>57</sup> ya elogiaba la aportación de los reporteros para el desempeño de sus funciones (y supuso un antecedente para la inclusión de un artículo exclusivamente dedicado a los reporteros de guerra en la redacción del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1977<sup>58</sup>) y en los últimos años esta posición ha ganado contundencia. Frecuentemente los datos que recopila la ONU referidos a zonas de conflicto han sido obtenidos a través de fuentes periodísticas, lo que sucede habitualmente en el problema palestino-israelí<sup>59</sup>. El Consejo de Seguridad ha reiterado el importante papel del trabajo de los reporteros para la protección de los civiles y la prevención de los conflictos, «actuando como mecanismo de alerta temprana para detectar y denunciar posibles situaciones que podrían culminar en genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad»<sup>60</sup>. Del mismo modo, los medios de comunicación (como vehículo para ejercer la libertad de expresión) y los periodistas (como personas que la facilitan) han recibido el respaldo indubitado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

«Los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática [...] Es fundamental que los periodistas gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que esta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca»<sup>61</sup>.

56 International Criminal Court No.: ICC-01/04-01/06 (17 July 2009) paragraph. 18. <<http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc713212.pdf>>.

57 Resolución 2673 (XXV) de la Asamblea General de la ONU de 9 de diciembre de 1970: <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2673\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2673(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION)>.

58 El artículo 79.1 del Protocolo Adicional I dice textualmente: «1. Los periodistas que realicen misiones profesionales peligrosas en las zonas de conflicto armado serán considerados personas civiles en el sentido del párrafo 1 del artículo 50». <<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-i.htm#10>>.

59 *What's in blue*, es una publicación que informa sobre el calendario de trabajo del Consejo de Seguridad de la ONU. En abril de 2016, al anunciar un debate abierto sobre el conflicto palestino-israelí, señalaba: «according to media reports, Palestinians have killed 28 Israelis and two US citizens in knife, car-ramming and gun attacks, and Israeli forces have killed at least 190 Palestinians, 129 of whom Israel says were assailants». <<http://www.whatsinblue.org/2016/04/middle-east-open-debate-with-secretary-general-briefing.php#>>.

60 Consejo de Seguridad de la ONU, S/RES/2222 (2015). <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2222\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2222(2015))>.

61 Sentencia CIDH. Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica, 2 de julio de 2004, párr. 119, <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf)>.

La modificación de *Law of war Manual*<sup>62</sup> del Departamento de Defensa de los Estados Unidos (documento al que ya nos hemos referido) para dejar de considerar a los periodistas espías potenciales y reconocer su importante labor para la libertad y la promoción de la ley suponen un impulso a la normalización del trabajo periodístico en situación de conflicto armado que han agradecido las asociaciones profesionales, como el Comité para la Protección de los Periodistas o Reporteros Sin Fronteras<sup>63</sup>.

Y en este sentido no podemos olvidar el reconocimiento a la utilidad del periodismo que ha supuesto la reciente admisión del Comité para la Protección de los Periodistas como miembro consultivo en el ECOSOC para promover la libertad de expresión dentro del sistema de las Naciones Unidas<sup>64</sup>.

Son muestras que avalan la creciente conciencia en gobiernos y organizaciones internacionales sobre el papel pacificador del periodismo, si bien en muchas ocasiones tal reconocimiento se queda en el papel y no viene acompañado de medidas reales de defensa de este oficio. Aunque sería deseable medidas más concretas y prácticas, al menos estas manifestaciones apuntalan el trabajo de los periodistas como garantes del derecho a la libertad de expresión como figura en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), corolario del mismo artículo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), y sucesivamente en las más destacadas proclamas regionales como en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), el 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), o el 9 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981). Todos los ciudadanos tenemos el derecho a informar y recibir información veraz, a conocer la verdad de sucesos especialmente traumáticos o violentos; y de igual manera las víctimas tienen el derecho tácito a que el mundo sepa su situación. Los derechos recogidos en estos instrumentos son en muchas ocasiones de difícil aplicación, sobre todo si tenemos en cuenta que en tiempo de guerra los Estados tienen la posibilidad de suspenderlos, en aplicación del artículo 4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>65</sup>. Cuanto más difícil sea su disfrute, más significativa es la promoción que los periodistas procuran con su trabajo.

Ejercer el periodismo en estos contextos es muy complicado por la dificultad que supone informar sobre unos conflictos complejos, variables, muchas veces invisibles, no declarados, no reconocidos por las partes o incruentos. La forma (militar, jurídica, humanitaria y por supuesto periodística) de hacer frente a los nuevos tipos de amena-

---

62 Department of Defense: *Law of War Manual* (Updated version May 2016) pp. 171-172. <<https://assets.documentcloud.org/documents/2997317/DoD-Law-of-War-Manual-June-2015-Updated-May-2016.pdf>>.

63 <<https://rsf.org/en/news/rsf-welcomes-us-department-defense-revisions-law-war-manual>>.

64 <<https://www.cpj.org/2016/08/cpj-newsletter-ecosoc-accepts-our-application-we-a.php>>.

65 «Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos» (1966), publicado en el *BOE* número 103, 30 de abril de 1977. <[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10733](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10733)>.



zas está todavía en evolución, y necesita una adaptación<sup>66</sup>, mientras se depuran las prácticas habituales para intoxicar a la opinión pública, principalmente la propaganda<sup>67</sup>. El periodismo del siglo XXI criba a los periodistas, les exige más formación y capacidad. Deben adaptar sus capacidades para cumplir con lo que se espera de ellos: informar, una función imprescindible para la defensa de la libertad de expresión, de los derechos de los ciudadanos, y de la democracia, de acuerdo con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>68</sup>.

Pero en los conflictos armados contemporáneos la primera acción militar (y a veces la definitiva) es la información<sup>69</sup>. Precisamente por su efecto en la opinión pública<sup>70</sup>, también puede ser utilizada como método de combate, perdiendo todo su valor pacificador. Esto no es hacer periodismo, aunque las partes interesadas en difundir su versión de los hechos usarán los mismos formatos para confundir a la población, conscientes de que el control de la información es una ventaja esencial, en muchas ocasiones incluso decisiva. Dominar el espacio mediático con el predominio de mensajes favorables otorga una extraordinaria ventaja no solo para doblegar la moral del enemigo, sino para dirigir la opinión pública hacia la causa propia. La comunicación es asunto de interés militar, su correcta gestión supone una ventaja que puede cambiar el destino de un conflicto, e incluso evitarlo si se maneja convenientemente. Si las hostilidades llegan a desencadenarse, la victoria dependerá también de la adecuada utilización de la información y la opinión pública, y no solo de lo que ocurra en el plano estrictamente militar<sup>71</sup>, como sucedía hasta el siglo pasado. Ya en la Conferencia de París (1973) que puso fin a la guerra de Vietnam, la delegación asiática reconoció sin ambages la victoria militar del ejército norteamericano ante su secretario de estado, Henry Kissinger, si bien la consideraron irrelevante. De hecho, los vietnamitas se felicitaban por la derrota infringida a su poderoso rival en los medios de comunicación y entre la opinión pública internacional<sup>72</sup>, lo que les convertía en vencedores de hecho ante un oponente mucho más poderoso militarmente. La

---

66 GARCÍA CASES M. «Terrorismo y guerra convencional: El conflicto híbrido. La experiencia de Líbano de 2006». *Actas III Jornadas estudios de seguridad*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid, 2011, pp. 1051-1064. <[http://iugm.es/uploads/tx\\_iugm/IUGM\\_ACTAS\\_III\\_JORNADAS\\_EST\\_DE\\_SEGURIDAD.pdf](http://iugm.es/uploads/tx_iugm/IUGM_ACTAS_III_JORNADAS_EST_DE_SEGURIDAD.pdf)>.

67 DETTER, I. *The Law of War*, Cambridge University Press, 2002, p. 49.

68 Sentencia TEDH: Case of Handyside v. The United Kingdom. 7 December 1976, par. 49. <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499>>.

69 EILDERS, C. «Los medios de comunicación bajo el fuego de la crítica: Ficción y realidad en situaciones de guerra». *Revista Internacional de la Cruz Roja*. 31 diciembre 2005. <<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/6qan26.htm>>.

70 A/RES/69/185. 11 febrero 2015. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/185>>.

71 PAYNE, K. «The media as an instrument of war». *Parameters*. United States Army War College. Spring 2005, p. 81. <<http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/05spring/payne.pdf>>.

72 SUMMERS H. G. *On strategy: A critical analysis of the Vietnam War*. Presidio Press, Novato, California, EE. UU. 1982.

propaganda, la desinformación, saturación de información (para cansar a los receptores y provocar su desinterés) o sencillamente silencios, tratando de someter los hechos al *apagón* informativo cobran renovada importancia en los conflictos del siglo XXI. El periodismo alcanza una posición más influyente en tanto que marca el inicio, el desarrollo y el final de los conflictos armados actuales<sup>73</sup>. La guerra hoy día empieza en los medios de comunicación, sus primeros movimientos son mediáticos y no exclusivamente militares; y también en los medios termina, cuando deja de ocupar titulares (aunque no hayan cesado las operaciones), es decir, cuando ya no hay mensajes que estimulen a la opinión pública. El periodismo alcanza una posición más influyente en tanto que marca el inicio, el desarrollo y el final de los conflictos armados actuales<sup>74</sup>. Así es como los medios de comunicación se sitúan en el centro del debate: son a un tiempo herramientas para hacer las nuevas guerras, y también valiosos aliados para paliar el sufrimiento de los inocentes; y así se justifica la necesidad de que haya periodistas con capacidad para desenmascarar este proceso y filtrar los mensajes manipulados, separando información y propaganda. A diferencia de las partes en conflicto, el reportero no defiende ninguna posición y continúa siendo el único agente válido que puede difundir contenidos de calidad y útiles. No debemos ser ingenuos, pues esta propuesta suena más teórica que real, pero aún reconociendo la dificultad de llevarla a cabo por los compromisos comerciales, políticos o ideológicos de los medios de comunicación, el periodismo debe asentarse sobre estas premisas, que mantienen su utilidad también en las nuevas guerras.

## CONCLUSIONES

¿Qué pueden hacer los gobiernos e instituciones internacionales para mejorar esta situación? Además de impulsar la plena implementación y el respeto del marco jurídico aplicable en los conflictos armados, merece la pena destacar la propuesta del secretario general de la ONU para que las misiones de paz se ocupen de la seguridad de los periodistas de manera expresa. Esto incluye no solo la protección de las personas que desempeñan la labor de informar, también la defensa del ejercicio del periodismo en sí y de la libertad de expresión, como partes de un todo. En palabras de Ban Ki-moon:

«Solicito que las misiones establecidas por el Consejo de Seguridad presten especial atención a la cuestión de la seguridad de los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación en el marco de sus mandatos de protección de los civiles y que, de conformidad con la resolución 2222 (2015), incluyan

---

73 MERCIER, A. «War and media: Constancy and convulsion», *International Review of the Red Cross*, vol. 87, n.º 860, diciembre 2005. <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review/review-860-p649.htm>>.

74 *Ibidem*.

información sobre los ataques y actos de violencia contra los periodistas y los profesionales de los medios de comunicación y las medidas adoptadas para prevenirlos en sus informes pertinentes sobre países concretos»<sup>75</sup>.

En esta línea, Reporteros sin Fronteras propone la creación de un representante especial para la protección de los periodistas, cuya tarea sería vigilar las obligaciones de los Estados en esta materia, especialmente en el respeto del Derecho Internacional Humanitario y la persecución de los infractores, con un mandato similar al ya existente representante especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados<sup>76</sup>. El gobierno Español se ha mostrado a favor de esta iniciativa, según la intervención del Ministro de Asuntos Exteriores en la primera Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en Estambul en 2016<sup>77</sup>. ¿Y a quién hay que defender, quiénes deben ser considerados personas merecedoras de esta especial protección? Responder esta pregunta es tarea ardua, y representa uno de los principales escollos del problema, sobre todo desde la aparición de internet y la facilidad que otorga a cualquier persona para convertirse en informador. Sirve como guía el documento final de la Conferencia Internacional celebrada en Varsovia sobre la seguridad de los periodistas<sup>78</sup>, que actualiza el problema incluyendo a los llamados periodistas ciudadanos, e insiste en la necesidad de un examen detenido sobre la cuestión de la definición. Establecer quién es periodista y qué es el periodismo son cuestiones complejas, que merecen un abordaje aparte. Mientras esto sucede, su efecto protector continúa, pues la indefinición no suspende el importante papel que llevan a cabo en la protección de los civiles y la prevención de los conflictos, demostrado a lo largo de las décadas.

Pero a pesar de su utilidad, la protección del periodismo y de los periodistas continúa siendo tarea pendiente. La impunidad supera a la justicia y las agresiones a la libertad de expresión no se someten debidamente a la persecución judicial. El secretario general de la ONU advierte de que estamos ante un problema mundial generalizado y profundamente arraigado, que demanda solución urgente:

«Me preocupa mucho que no se logre reducir la frecuencia y la magnitud de la violencia dirigida contra los periodistas, así como la impunidad casi absoluta de ese tipo de crímenes. [...] Los progresos son tan escasos que sigue siendo

75 A/20/290. *La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad*. Informe del secretario general, agosto 2015 (párr. 68).

<<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=a%2F70%2F290&Submit=Buscar&Lang=S>>.

76 Reporters Without Borders. *A special representative of the UN secretary-general for the safety of journalists*, september 2015. <[https://rsf.org/sites/default/files/rsf\\_-\\_recommendation\\_-\\_special\\_representative\\_of\\_the\\_unsg\\_1\\_-2.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/rsf_-_recommendation_-_special_representative_of_the_unsg_1_-2.pdf)>.

77 <[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20160524\\_MINISTERIO6.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20160524_MINISTERIO6.aspx)> y *El Mundo*, 27 de mayo 2016.

<<http://www.elmundo.es/opinion/2016/05/27/574729bfca47418a4d8b459e.html>>.

78 S/2013/422. Recomendaciones de la conferencia internacional «La seguridad de los periodistas: desafíos actuales». Varsovia, 23 y 24 de abril de 2013. Cómo mejorar la seguridad de los periodistas, julio 2013, párr. 6. <<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=+S%2F2013%2F422&Submit=Buscar&Lang=S>>.

necesario prestar una atención sostenida y específica al problema de la seguridad de los periodistas y a la impunidad de sus agresores»<sup>79</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- CASSESE, A. «The current challenges to International Humanitarian Law». *The Oxford handbook of international law in armed conflict*. Oxford University Press, 2014.
- DETTER, I. *The Law of War*. Cambridge University Press, 2002.
- EILDERS, C. «Los medios de comunicación bajo el fuego de la crítica: Ficción y realidad en situaciones de guerra». *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 31 diciembre 2005. <<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/6qan26.htm>>.
- GARCÍA CASES M. «Terrorismo y guerra convencional: El conflicto híbrido. La experiencia de Líbano de 2006». *Actas III Jornadas estudios de seguridad*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid, 2011, pp. 1051-1064. <[http://iugm.es/uploads/tx\\_iugm/IUGM\\_ACTAS\\_III\\_JORNADAS\\_EST\\_DE\\_SEGURIDAD.pdf](http://iugm.es/uploads/tx_iugm/IUGM_ACTAS_III_JORNADAS_EST_DE_SEGURIDAD.pdf)>.
- MERCIER, A. «War and media: Constancy and convulsion». *International Review of the Red Cross*. Vol. 87, n.º 860, diciembre 2005. <[http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng.nsf/htmlall/review-860-p649/\\$File/irrc\\_860\\_Mercier.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng.nsf/htmlall/review-860-p649/$File/irrc_860_Mercier.pdf)>.
- MORÁN BLANCO, S.; GONZÁLEZ MARÍN, A. *Asimetría, guerras e información*. Dílex, Madrid 2009.
- PAYNE, K. «The media as an instrument of war». *Parameters*. United States Army War College. Spring 2005. <<http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/05spring/payne.pdf>>.
- RID T. and HECKER M. *War 2.0: Irregular warfare in the information age*. Praeger Security International, Londres 2009.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y.; PRIETO, J. L. (coord.). *El Derecho Internacional Humanitario ante los retos de los conflictos armados actuales*. Fundación Rafael del Pino/ Cruz Roja Española. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid 2006.
- SMITH, R. *The utility of force. The art of war in the modern world*. Penguin Books. London 2005.

79 A/69/268. *La seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad*. Informe del secretario general, julio 2014, párrs.10 y 62. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/268&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/268&Lang=S)>.

## Otras fuentes documentales

Asamblea General de la ONU, Resolución 2673 (XXV), 9 de diciembre 1970: Resolución A/RES/68/163, 21 de febrero de 2014. <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/163&referer=http://www.un.org/en/events/journalists/&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/163&referer=http://www.un.org/en/events/journalists/&Lang=S)>.

Asamblea General de la ONU, Resolución A/RES/69/185, 11 febrero 2015. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/185>>.

Comité Internacional de la Cruz Roja. *Contemporary challenges for IHL*, febrero 2013. <<http://www.icrc.org/eng/war-and-law/contemporary-challenges-for-ihl/overview-contemporary-challenges-for-ihl.htm>>.

Comité Internacional de la Cruz Roja. *El poder de la humanidad*. Informe XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ginebra, Suiza 8-10 de diciembre de 2015: <<https://www.icrc.org/es/document/el-derecho-internacional-humanitario-y-los-desafios-de-los-conflictos-armados>>.

Committee to Protect Journalists (CPJ): <<http://cpj.org/>>.

Committee to Protect Journalists, *Journalist Security Guide: Covering news in a dangerous and changing world*. <<http://cpj.org/reports/2012/04/journalist-security-guide.php>>.

Consejo de la Unión Europea. *Estrategia europea de seguridad: una Europa segura en un mundo mejor*. Bruselas, 12 diciembre 2013. <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>>.

Consejo de Seguridad de la ONU, documento S/2015/307, 1 mayo 2015. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2015/307&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/307&referer=/english/&Lang=S)>.

Consejo de Seguridad de la ONU, documento S/PV.7003, julio 2013. <[http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_pv\\_7003.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7003.pdf)>.

Consejo de Seguridad de la ONU, *Protection of Civilians in armed Conflict*, diciembre 2013. <[http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/cross\\_cutting\\_report\\_3\\_protection\\_of\\_civilians\\_2013.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/cross_cutting_report_3_protection_of_civilians_2013.pdf)>.

Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución S/RES/1738 (2006). <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1738%20\(2006\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1738%20(2006))>.

Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución S/RES/2170 (2014). <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2170%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2170%20(2014))>.



Consejo de Seguridad de la ONU, S/RES/222 (2015). <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/222\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/222(2015))>.

Diario *El País*, 24 de julio de 2015. <[http://politica.elpais.com/politica/2015/07/24/actualidad/1437753480\\_585841.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/07/24/actualidad/1437753480_585841.html)>.

Diario *Le Monde*, 16 de noviembre de 2016. <[http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/video/2015/11/16/hollande-maintient-sa-position-la-france-est-en-guerre\\_4811152\\_4809495.html](http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/video/2015/11/16/hollande-maintient-sa-position-la-france-est-en-guerre_4811152_4809495.html)>.

International Committee of the Red Cross, *ICRC Strategy 2015-2018*. <<https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4203.pdf>>.

Informe del secretario general de la ONU. *Informe al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (S/1999/957)*. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/1999/957>>.

Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI): <<http://www.sipri.org/>>.

Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Panorama Estratégico*. Ministerio de Defensa. Madrid 2013. <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama\\_Estrategico\\_2013.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2013.pdf)>.

OTAN. Declaración final reunión de Gales, 4-5 de septiembre de 2014. <[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en)>.

Reporteros Sin Fronteras. *Balance de periodistas asesinados en el mundo (2015)*. <[http://es.rsf.org/IMG/pdf/rsf\\_bilan\\_esp\\_2412.pdf](http://es.rsf.org/IMG/pdf/rsf_bilan_esp_2412.pdf)>.

*Revista Internacional de la Cruz Roja* n.º 864, diciembre 2006. <[http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc\\_864\\_smith.pdf](http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc_864_smith.pdf)>.

Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica, 2 de julio de 2004. <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf)>.

Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia. 3 de septiembre de 2012. <[http://www.bjdh.org.mx/interamericano/doc?doc=casos\\_sentencias/CasoVelezRestrepoFamiliares\\_ExcepcionPreliminar-FondoReparacionesCostas.htm](http://www.bjdh.org.mx/interamericano/doc?doc=casos_sentencias/CasoVelezRestrepoFamiliares_ExcepcionPreliminar-FondoReparacionesCostas.htm)>.

Sentencia Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso Handyside v. The United Kingdom. 7 de diciembre de 1976. <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499>>.

Sentencia Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, caso IT-99-36-AR73.9. *Posecutor v. Radoslav Grdjanin Momir Talic. Decision on interlocutory appeal*, 11 Dec. 2002. <<http://www.icty.org/x/cases/brdanin/acdec/en/randallo21211.htm>>.

Special meeting of the Counter-Terrorism Committee on «Preventing Terrorists from Exploiting the Internet and Social Media to Recruit Terrorists and Incite Terrorist Acts, while Respecting Human Rights and Fundamental Freedoms». New York, 17 December 2015. <[http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/Concept%20note ICT\\_SpecialMeeting\\_2015.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/Concept%20note ICT_SpecialMeeting_2015.pdf)>.

---

*- Artículo remitido: 28 de marzo de 2016*

*- Artículo aceptado: 3 de junio de 2016*

---





*Alberto Bueno*

*Doctorando en la Universidad de Granada. Miembro del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional.*

*Correo: calbertobueno@gmail.com*

## LA CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS CONCEPTUAL DESDE LA CIENCIA POLÍTICA

### **Resumen**

Este documento analiza el concepto de cultura de seguridad y defensa desde la óptica de la ciencia política, estudiando las importantes implicaciones y consecuencias de definirlo a partir de la idea de cultura política. Por otro lado, también desde esa perspectiva disciplinar, aborda los significados de los términos cultura de defensa, de seguridad y defensa, y de seguridad. En conclusión, sugiere una serie de propuestas teórico-conceptuales para un mejor y más eficaz desarrollo de esta política pública.

### **Palabras clave**

Cultura de seguridad y defensa, ciencia política, cultura política, conciencia de defensa, políticas públicas.

### **Abstract**

This paper analyses the concept of the culture of security and defence from the perspective of Political Science, studying the important implications and consequences of its definition based on the idea of political culture. On the other hand, also from this disciplinary viewpoint, it discusses the meanings of the terms Culture of Defence, Culture of Security and Defence, and Culture of Security. In conclusion, it suggests a series of theoretical and conceptual proposals in order to achieve a better and more effective development of this public policy.

**Keywords**

Culture of Security and Defence, Political Science, Political Culture, Awareness of Defence, Public Policy.

## LA CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS CONCEPTUAL DESDE LA CIENCIA POLÍTICA

### INTRODUCCIÓN

Los tres últimos lustros han sido testigos de la puesta en marcha de la denominada *cultura de seguridad y defensa*. Esta política pública surgió como reacción ante la carencia de conocimientos acerca de las políticas gubernamentales de seguridad y defensa, así como la escasa identificación con las Fuerzas Armadas (FAS, en adelante) y sus misiones por parte de la ciudadanía, a juicio de los responsables del Ministerio de Defensa, y con el fin, por tanto, de reducir estas carencias.

El prolijo uso del término *cultura de seguridad y defensa* no se ha visto recompensado, empero, con una noción conceptual claramente definida, ello motivado entre otras razones por el uso casi paralelo de otras dos expresiones como *cultura de defensa* –la primera en ver la luz– y *cultura de seguridad*. Si bien todas comparten unos rasgos básicos, que han conseguido congregarse cierto consenso y, por consiguiente, han permitido trabajar con el mismo, dicho «mínimo común denominador» ha ido en detrimento de una mayor profundización en su estudio. Mas lo cierto es que esta pluralidad terminológica no es inocua, puesto que de su definición se derivan toda una serie de consecuencias de carácter político de indudable trascendencia práctica muy pocas veces subrayada. Además, su frecuente encaje como parte de la *cultura política* ha profundizado en la complejidad de la naturaleza del concepto. Pese a esto, han sido más bien escasas las ocasiones en que esta cuestión se ha abordado desde la ciencia política –siendo como es ámbito de largo arraigo y gran interés en los estudios de esta disciplina científica–, lo que consideramos un déficit en su conceptualización.

Por estas razones, el presente trabajo ahonda en la dimensión conceptual del término *cultura de seguridad y defensa*. En primer lugar, y desde una óptica estrictamente politológica, se analiza el concepto de cultura política, su naturaleza y elementos fundamentales, lo que además nos invita a matizar ciertas afirmaciones sostenidas frecuentemente sobre la cultura de seguridad y defensa, así como a distinguir esta de otros conceptos como opinión pública o conciencia [de defensa]. En segundo lugar, se desgranar los términos que han venido acompañando a dicha cultura: defensa, seguridad y defensa, y seguridad; estudiando su origen y desarrollo, y señalando las principales consecuencias formales y materiales de su adopción. Se concluye con una propuesta de construcción teórica que complete los conceptos existentes.

## LA CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMO PARTE DE LA CULTURA POLÍTICA

En la literatura relativa a la *cultura de seguridad y defensa* es habitual realizar un acercamiento al concepto a partir de la noción de *cultura* que presta el diccionario de la Real Academia (DRAE, en adelante): «Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar un juicio crítico». Una buena nota preliminar que suele emplearse para presentarla más que consideramos a todas luces insuficiente.

También es posible aproximarse a esta idea desde una óptica antropológica, concibiendo la cultura, no solo como el conocimiento, sino igualmente como «las creencias, leyes, costumbres, artes, así como cualquier otra capacidad o hábito que el hombre adquiere *como miembro de la sociedad*». Por ende, diríamos que la cultura va mucho más allá de la mera información consciente, puesto que se correspondería con una miscelánea de competencias y/o entendimientos cuyo rasgo característico es que surgen del desenvolvimiento del individuo en el seno de una sociedad.

Esa concepción social casi intuitiva, además de su esencial elemento político, invitan a situarla como parte de la *cultura política*, una aproximación que ha encontrado gran acogida en los foros de debate y en la literatura concerniente a la materia. Sin embargo, por correcto que sea este posicionamiento, lo cierto es que apenas se ha trascendido posteriormente sobre las implicaciones y consecuencias que tiene insertarla dentro de este contexto politológico. Esto ha propiciado a veces a una incorrecta interpretación del significado del término, omisión que consideramos adecuado salvar en este trabajo. Como afirma la investigadora Mary Kaldor: «la base de las ciencias sociales [ergo, también de la ciencia política] son los relatos», por lo que, de la correcta comprensión de todos los elementos que componen este «relato» sobre la cultura política de la sociedad dependerá un mejor conocimiento de esta concreta política pública.

---

1 La cursiva es nuestra. Véase Tylor en BERGER, Arthur. *Political Culture and Public Opinion*. Transaction Publishers. New Brunswick 1989, p. 2.

2 Entre otros: CALDUCH, Rafael. «La cultura de defensa en España y los nuevos retos estratégicos», en López Mora, F. y Ballesteros, M. A. (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa. Córdoba-Madrid, 2011; BALLESTEROS, Miguel Ángel. «La evolución de la cultura de la seguridad y la defensa», en F. López Mora, y M. A. Ballesteros, (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, Córdoba-Madrid, 2011; LLERA, Francisco. «La opinión pública española ante la defensa nacional» en *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*. Academia General Militar-Universidad de Zaragoza, Jaca (Huesca) 2014; PALACIOS, José Miguel. «Evolución del concepto de seguridad» en *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*. Academia General Militar-Universidad de Zaragoza. Jaca (Huesca), 2014.

3 KALDOR, Mary. *El poder y la fuerza*. Tusquets. Barcelona 2010, p. 27.

## La cultura política de seguridad y defensa

Un primer esbozo de la idea de cultura política nos sugiere que estamos ante una variable que conecta los planos del sistema político, el individual y el colectivo. Esto ayuda a entender mejor cómo se desenvuelven los individuos en él y cómo evoluciona a su vez este sistema. Arguyen Powell *et. al.*<sup>4</sup> que, para entender cómo piensa y actúa políticamente la gente, hay que empezar entendiendo su cultura política, ya que «el comportamiento político de cada país es “función” de su cultura política». El juego entre ambos niveles nos permite explicar la permanencia o cambio de los sistemas políticos.

Tomando como punto de partida la clásica definición expuesta por Gabriel Almond y Sidney Verba<sup>7</sup>, y recogiendo a su vez una serie de propuestas de conceptualización de otros tantos académicos<sup>8</sup>, definimos la cultura política –de manera omnicomprendiva y sintetizando tales aportaciones– como «el conjunto de creencias, valores, pautas, normas, símbolos, usos y costumbres específicamente políticas, compartido de manera más o menos homogénea y/o diversa por los ciudadanos de una comunidad política que moldea el sistema y proceso políticos, marcando las actitudes de los ciudadanos ante y dentro de los mismos, y dirigiendo sus pautas de orientación hacia los objetivos políticos».

Este razonamiento permite interpretar en su conjunto, y siguiendo el esquema planteado en la figura 1, la manera en que la cultura política transforma los estímulos que los objetos políticos provocan en conductas que generan un efecto político en los

4 POWELL Jr.; BINGHAM, G., *et. al. Comparative Politics Today: A World View*. Pearson-Longman 10ª Intern. Londres 2012.

5 Énfasis en el original.

6 GARCÍA COTARELO, Ramón y PANIAGUA, Juan Luis. *Introducción a la Ciencia Política*. UNED 4ª ed. Madrid 1989, p. 126.

7 Ambos autores, Almond y Verba, definen la cultura política como una «particular distribución de los patrones de orientaciones hacia objetos políticos entre los miembros de una nación». Bien es cierto que, casi una década antes, Almond, ya había aportado una noción preliminar de la misma definiéndola como «una tendencia particular de la acción política, en la que todo sistema político está asentado». Aunque este concepto encontraría magistral acogida entre la comunidad académica tras la publicación de dicho libro, no estaríamos sin embargo ante un concepto netamente original; el propio Almond apreciaba en las palabras de Platón o Aristóteles, al igual que en muchas de las obras de autores clásicos como Maquiavelo, Montesquieu, Rousseau o Tocqueville, las primeras citas alusivas a la cultura política. ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney. *La cultura cívica*, Madrid. FOESSA. Madrid, 1970, p. 31; ALMOND, Gabriel. «Comparative Political Systems», *Journal of Politics*, n.º 18, pp. 391–409, 1956; ALMOND, Gabriel. *A Discipline Divided*, Estados Unidos. SAGE Publications. Estados Unidos 1990, pp. 138-140.

8 CAZORLA, José. *Manual de Introducción a la Ciencia Política*. Gráficas Jufer. Granada 1991; MAGRE, Jaume y HERRERA MARTÍNEZ, Enric. «La cultura política». En CAMINAL, M. (ed.), *Manual de Ciencia Política*. Tecnos 3ª ed. Madrid 2006; URIARTE, Edurne. *Introducción a la Ciencia Política. La política en las sociedades democráticas*. Tecnos 3ª ed., Madrid 2010; VALLÈS, Josep M. *Ciencia Política. Una Introducción*. Ariel 8ª ed. Barcelona 2011.

individuos receptores. Nótese que dicho efecto puede ser expresa o implícitamente a favor de ese objeto o en contra de él, donde la no-acción es también una posición. Destacan también los propios Almond y Verba<sup>9</sup> que la cultura se refiere a «orientaciones específicamente políticas»<sup>10</sup>.



Figura 1: El comportamiento político explicado a partir de la cultura política. Elaboración propia adaptada de Vallès<sup>11</sup>

Las orientaciones hacia la política, que sirven de «filtro» e interpretan dichos estímulos, pueden ser de tres tipos según la tradicional clasificación de los citados politólogos: cognitivas, afectivas y evaluativas. Vallès<sup>12</sup> añade una cuarta: intencionales<sup>13</sup>. Del juego entre todas ellas y sus caracteres distintivos surge la manera en que el individuo interviene en el proceso y sistema políticos<sup>14</sup>. Estas orientaciones pueden estar dirigidas bien hacia los *inputs*<sup>15</sup>, bien hacia los *outputs* del sistema, puesto que las consecuencias de las conductas de los miembros de este también contribuyen a modelar la cultura política, en un «proceso de retroalimentación»<sup>16</sup>.

9 ALMOND y VERBA: *op. cit.*, p. 30.

10 Ello sin perjuicio de que se pueda poner mayor o menor acento en sentimientos subjetivos o en condiciones estructurales y/o históricas, ya que al conectar ambos niveles de la política se conjugan tanto las experiencias personales de los individuos como la historia colectiva del sistema político en su conjunto. MATEOS, Araceli. «El concepto de cultura política», 2015. Disponible en web <<http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Culturapolitica.pdf>> [consulta 31 de mayo de 2015].

11 VALLÈS, *op. cit.*, p. 257.

12 VALLÈS: *op. cit.*, p. 259.

13 Siguiendo a dichos autores, las orientaciones cognitivas son aquellas referidas a los conocimientos acerca de los objetos y objetivos políticos del sistema; las afectivas, a los sentimientos acerca del sistema político, sus funciones y logros, esto es, el apego, rechazo, compromiso, etc., que despiertan los objetos y objetivos políticos; las orientaciones evaluativas, por su parte, aluden a los juicios y opiniones sobre los mismos, donde se combinan criterios de valor con la información y los sentimientos; y las intencionales particularizan la tendencia a actuar en un sentido u otro.

14 Sistema político entendido como la forma de representar el modo de conducta en una sociedad y de los valores presentes, EASTON, David. *Esquema para el análisis político*, Argentina, Amorrortu Editores 3ª ed. Argentina 1976, pp. 60, 88.

15 ALMOND: *op. cit.* 1990; POWELL *et. al.*: *op. cit.*

16 EASTON, David. *The Analysis of Political Structure*. Routledge. Londres, 1990, p. 35.



Figura 2: Sistema político de David Easton. Elaboración propia.

La figura 2 permite ilustrar cómo la cultura política se entronca en el sistema político de una sociedad, «encapsulando así tanto la experiencia histórica general de la sociedad como las experiencias privadas y personales de cada ciudadano como miembro de la sociedad»<sup>17</sup>. Refleja valores estables<sup>18</sup> y tiende a permanecer en el tiempo, lo que no implica, empero, que no pueda modificarse de manera gradual.

Este concepto penetra más hondamente que un mero juicio crítico, al responder a todo un sistema de orientaciones políticas conformadas por la experiencia personal y el devenir colectivo de la sociedad, engrasando de este modo los engranajes del sistema político. La *cultura de seguridad y defensa* así concebida sirve tanto como fin, es decir, cultura política que hay que transformar, como de contexto de dicha política. La *cultura de seguridad y defensa* necesita atender a todas esas orientaciones para un mejor desempeño, sabiendo que, como señalara Easton<sup>19</sup>, estas ayudan a generar las demandas y apoyos que conforman el sistema político.

Como corolario, y, en efecto, entendiendo *la cultura de seguridad y defensa* como parte de la cultura política, la definimos como «el conjunto de conocimientos, creencias, juicios, costumbres, etc. que orientan a los ciudadanos en la expresión de sus actitudes ante las cuestiones de seguridad y defensa, las cuales se traducen en una serie de conductas acerca de las políticas de seguridad y defensa que desarrolla el gobierno, apoyándolas o rechazándolas».

17 PYE, Lucian W. *Politics, Personality and Nation Building*. Yale University Press New Haven y Londres, 1962.

18 POWELL *et. al.*: *op. cit.*

19 EASTON, David. «Categorías para el análisis sistémico de la política». En A. Batlle (ed.). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Ariel. Barcelona 1992, p. 228.



## La «escasa» cultura de seguridad y defensa española

Teniendo presente este andamiaje teórico, hemos de matizar una sentencia usual en los ámbitos especializados: la «escasa» cultura de seguridad y defensa de la población española.

Si afirmamos que dicha cultura es parte de la cultura política, hemos de evitar una confusión sobre la cual alerta Vallès<sup>20</sup>: el concepto de cultura política no equivale a una mayor o menor acumulación de conocimientos sobre la política; los colectivos con escasa información política poseen su propia cultura política, basada en una serie de orientaciones comunes. No hay, pues, colectivos con más o menos cultura política, puesto que cada uno posee la suya, sino que hay subculturas, es decir, «agrupaciones de ciudadanos con orientaciones especiales»<sup>21</sup>, que tienen tendencias específicas respecto a las actitudes, creencias y comportamientos políticos<sup>22</sup>. Tienen una cultura específica, no inferior o escasa<sup>23</sup>. Si la *cultura de seguridad y defensa* se refiere a una mera cuantificación de conocimientos, tal vez podamos afirmar que es escasa; si la concebimos en un sentido más amplio, tal y como la hemos presentado, esta sentencia requiere ser revisada.

Esta reflexión teórica se puede comprender muy bien si tomamos como referencia la denominada «contracultura de defensa», esto es, movimientos e ideologías con «visiones muy diferentes o contrapuestas en cuanto a la forma y los medios de preservar la paz y resolver los conflictos o al empleo que da el Estado a las Fuerzas Armadas»<sup>24</sup>. Estaríamos hablando, como mera ilustración, de determinados movimientos sociales y/o antiglobalización, de corrientes académicas vinculadas al campo de la investigación para la paz o de ideologías políticas como el pacifismo o el ecologismo. Es muy difícil aseverar que estos movimientos y grupos profesionales no tengan conocimientos e información acerca de las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa, o que tales corrientes de pensamiento no se pronuncien acerca de las mismas; antes al contrario. Pero sus orientaciones difieren en gran modo de las premisas establecidas por los responsables políticos en el Gobierno y la Administración. Por tanto, no se puede afirmar que tengan una escasa cultura de seguridad y defensa, sino que su cultura es otra.

---

20 VALLÈS, *op. cit.*

21 ALMOND Y VERBA: *op. cit.*, p. 50.

22 ALDEGUER, Bernabé. «La cultura política». En José Manuel Canales y J. J. Sanmartín (eds.). *Introducción a la Ciencia Política*. Universitas. Madrid 2014.

23 VALLÈS: *op. cit.*

24 BERNAL, Pedro. «La cultura de seguridad y defensa en España. Orígenes y evolución». En *La Cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuaderno de Estrategia 155. Madrid 2011, p. 38.

## Cultura política y opinión pública: breve excursio para su distinción

Consideramos necesario también dedicar un epígrafe a deslindar los términos de *cultura política* y *opinión pública*. Y es que en repetidas ocasiones se observa cómo, pese a citarse la *cultura de seguridad y defensa* –o sus otras formulaciones– como cultura política, se está hablando en realidad de opinión pública. Aunque ambos conceptos están íntimamente ligados, no son en absoluto intercambiables.

El concepto de opinión pública, «clave de los sistemas democráticos»<sup>25</sup>, se refiere al conjunto de las opiniones de los ciudadanos sobre algún tema [objeto] del sistema político «que son compartidas por una parte significativa de los ciudadanos de una sociedad»<sup>26</sup>. Se nutre de ideas, creencias, juicios... que suponen un cierto grado de reflexión y razonamiento por parte de una colectividad –esto es, hablamos de una opinión supraindividual<sup>27</sup>– sobre los hechos políticos, mas con la fundamental peculiaridad de que son sensibles a los cambios del entorno y, por tanto, maleables<sup>28</sup>. Si las actitudes políticas son esos estados mentales orientados hacia objetos y situaciones específicamente políticas, cuanto más concretos y coyunturales sean dichos objetos, más asociamos las percepciones de los mismos a la opinión pública, a diferencia de la cultura política, más abstracta pero estable<sup>29</sup>.

Así, y a modo de ejemplo, podríamos decir que el coyuntural apoyo o no a una misión del ejército en el extranjero estaría estrechamente relacionada con el clima de opinión pública –fruto de la interacción entre ciudadanos, medios de comunicación, partidos políticos, etc. –. Las posiciones más o menos pacifistas de la ciudadanía, la predisposición o renuencia a emprender acciones de carácter militar en el exterior, etc. estarían relacionadas con la cultura política. Este ejemplo nos permite apreciar la destacada influencia de la cultura política en la opinión pública expresada ante un determinado acontecimiento en un momento concreto. Su papel en relación con la cultura política es esencial<sup>30</sup>, aportándonos pistas acerca de la misma<sup>31</sup>.

Por esta razón, para influenciar de forma indirecta o fomentar futuros y eventuales estados de opinión pública –más– favorables a las políticas públicas de seguridad y

25 D'ALMEIDA, Nicole. *La opinión pública*. La Crujía Ediciones. Tucumán 2012, p. 7.

26 GALAIS, Carol. «Socialización política, cultura política y opinión pública» en G. Sánchez Medero y R. Sánchez Medero (dirs.). *Fundamentos de la Ciencia Política y de la Administración*. Tecnos. Madrid 2015, p. 179.

27 HERNÁNDEZ, Alfredo. *Diccionario de la opinión pública*. Ediciones Paraninfo. Madrid 2010.

28 MAGRE Y MARTÍNEZ HERRERA: *op. cit.*, p. 288.

29 GALAIS: *op. cit.*, pp. 179-180.

30 DALTON, Russel J. «Comparative Politics: Micro-Behavioral Perspectives», en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.) *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press. Oxford 1996.

31 GLYNN, Carroll J., et.al. *Public Opinion*. Westview Press. Boulder 1999.

defensa es importante la acción gubernamental en pro del cambio y mejora en torno a la cultura política de seguridad y defensa. Con ella se pretenden orientar las conductas de los individuos en el largo plazo, tamizar los estímulos de los individuos –esto es, modificar el «filtro»– cambiando pues las pautas estructurales del sistema.

### **Delimitando la cultura de seguridad y defensa: su separación de la conciencia de defensa**

Parejo al de *cultura* ha caminado otro término, el de «conciencia», que no se ha dibujado de manera tan nítida y continua como aquel. Nota fundamental para su comprensión y tratamiento es saber que la conciencia tiene un componente mucho más subjetivo, motivado por la reflexión individual –ergo privada y privativa– basada en las orientaciones y conocimientos propiciados por la cultura. Consideramos que, mientras la cultura se fundamenta en las características esbozadas en el apartado anterior, la conciencia se correspondería con la comprensión de la importancia que tiene la política de defensa para el bienestar de la sociedad. La conciencia sería entonces el objetivo final de la cultura de seguridad y defensa al expresar la aquiescencia de la población para con los cometidos de las FAS que un determinado gobierno acuerde.

A propósito de la conciencia de defensa, el filósofo José Antonio Marina<sup>32</sup> disertaba sobre la misma, exponiendo dos significados útiles para su mejor comprensión: por el primero, la conciencia equivaldría a «conciencia moral» esto es, la conciencia ciudadana de los deberes, responsabilidades y modos de cumplirlos; por el segundo, sería «percatarse de algo», esto es, y según el propio filósofo, ser conscientes de la importancia, dificultades, complejidades, que tiene la seguridad y la defensa de una nación. Similares significados también se pueden leer en Tamarit<sup>33</sup>, para quien la conciencia sería tanto la percepción como la «aceptación» por los ciudadanos de las actuaciones concretas para la protección de los valores e intereses comunes marcados por el gobierno.

Ese último sentido expresado por Marina convenimos como más acorde a las líneas de este trabajo: la conciencia de defensa se desarrolla mediante la reflexión libre sobre los conocimientos, informaciones, etc., que proporcionan la cultura de seguridad y defensa, lo que posibilita que la ciudadanía perciba como importantes estas cuestiones y que acepte y apoye, entonces sí, las acciones adoptadas y cómo estas se implementan. Sin embargo, y contraargumentando a Tamarit, hemos de ser conscientes de que ese

---

32 MARINA, José Antonio. «Pegagogía de la cultura de la seguridad en la enseñanza no universitaria». En *La Cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuaderno de Estrategia 155. Madrid 2011, p. 68.

33 TAMARIT, Joaquín. «La seguridad y la defensa de la sociedad española». En LÓPEZ MORA, F. y BALLESTEROS, M. A. (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa. Córdoba-Madrid, 2011, p. 321.

ejercicio de reflexión, asumiendo su importancia, también podría llevar a rechazar las decisiones de los responsables públicos.

En la práctica, empero, las interpretaciones entrelazan muchas veces ambos conceptos, optando por un sentido de «conciencia moral» y poniéndola en relación con otros valores como el patriotismo, la identidad nacional, etc. En esta línea, Quero<sup>34</sup> habla de la «conciencia nacional [de defensa]» y del reconocimiento de la verdadera importancia de la defensa y de su valor relativo en la escala de valores de la sociedad, que pasa por que la sociedad se reconozca como parte real de una nación. Desde este punto de vista, Calduch<sup>35</sup> reformula la definición de cultura afirmando que esta la conforman «los diferentes elementos espirituales, históricos y materiales que configuran la conciencia o identidad colectiva». De este modo, cultura y conciencia se confunden. Autores como López Mora<sup>36</sup> o Marsal<sup>37</sup> relacionan la cultura de defensa con el compromiso o sacrificio de las sociedades contemporáneas y sus ciudadanos para con la defensa nacional. Hay quienes reclaman incluso que esta cultura pase a ser parte de la «cultura popular» [sic]<sup>38</sup> y que arraigue en los valores de la sociedad<sup>39</sup>, ya que, como afirma el primero, quizá el problema resida en que «no sé tiene claro qué hay que defender, esto es, la ausencia de patriotismo sobre las ideas de patria».

Estas perspectivas son conflictivas, pues las dudas sobre qué es o qué representa el patriotismo, la conciencia nacional, la cultura popular, hasta dónde llegaría tal sacrificio o qué son los elementos espirituales de la identidad colectiva son inevitables y de casi imposible determinación por su profunda carga política, social y hasta psicológica. Son términos imbuidos de valores personales profundamente ideológicos y que parten de nociones más tradicionales sobre la nación y su constructo social. Son cuestiones difíciles de encajar en sociedades plurales, abiertas y con múltiples intereses como las actuales. La idea de conciencia siempre ha ido acompañada del término defensa —en

---

34 QUERO, Felipe. *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*. Ediciones Ejército. España 1989, p. 73.

35 CALDUCH: *op. cit.*, pp. 82, 87.

36 LÓPEZ MORA, Fernando. «La cultura de seguridad y defensa en el ámbito universitario». *La Cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuaderno de Estrategia 155. Madrid 2011, p. 85.

37 MARSAL, Jordi. «Cultura de defensa, transformación de las FAS y cambio social en la España democrática». En López Mora, F. y Ballesteros, M. A. (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa. Córdoba-Madrid 2011, p. 218.

38 LAGUNA, Francisco. «Reflexiones sobre el problema de la cultura de defensa». Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Documento de Opinión 132/2014*, 2014, p. 5. Disponible en web <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO132-2014\\_Reflexiones\\_CulturaDefensa\\_Fco.Laguna.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO132-2014_Reflexiones_CulturaDefensa_Fco.Laguna.pdf)> [consulta 25 de enero de 2015]

39 ALONSO, Miguel. «Conciencia y cultura de la defensa en España y en Europa». En F. López Mora y, M. A. Ballesteros (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa. Córdoba-Madrid, 2011.

su definición más clásica, como se expondrá en el apartado siguiente—, lo que redundaría en una percepción más conservadora, como asunto de moral y responsabilidad<sup>40</sup>. No es objeto de este trabajo examinar a fondo tales argumentos, mas queda patente que no es cuestión simple, pues aunque representan valores antes que principios políticos y pueden influir en la cultura de seguridad y defensa, no lo es menos que resulta harto complejo abordar tales nociones desde la perspectiva de la acción política pública. Además parece difícil establecer una efectiva correlación entre «déficits» y carencia de una apropiada cultura de seguridad y defensa.

La libre reflexión entra de lleno en el ámbito subjetivo e individual del ciudadano. Por ello afirmamos que aunque, en efecto, crear comunidad política es un legítimo fin de todo gobierno, esta ha de ser promovida desde el libre debate y el juicio crítico, desde la racionalidad que provee el conocimiento y la información acerca de las políticas de seguridad y defensa, así como de la naturaleza y características de los riesgos y amenazas que nos afectan; de la conciencia como consciencia de la importancia y complejidad de todo ello.

Explicados y delimitados así ambos conceptos, concluimos que la *cultura de seguridad y defensa* incidirá en la cultura política de los ciudadanos para que estos conozcan y aprehendan las cuestiones concernientes a estos ámbitos políticos, sus problemáticas y vicisitudes. Como instrumento medial, podrá propiciar una reflexión individual que lleve a los ciudadanos a aceptar *o no* las políticas en materia de seguridad y defensa, así como a que sean conscientes de que la seguridad y la defensa son esenciales. Entendemos que así es como se ha de construir este proceso introspectivo, verdadera «intersección entre la estrategia y la filosofía [filosofía entendida como sistema de valores] de seguridad y defensa»<sup>41</sup>.

## CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS TÉRMINOS CULTURA DE DEFENSA, CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA, Y CULTURA DE SEGURIDAD

Una vez explicada la cultura de seguridad y defensa como parte de la cultura política, la clave de bóveda estriba en la aproximación conceptual a los vocablos de *defensa*, *seguridad y defensa*, y *seguridad*. Como señalábamos en los párrafos introductorios, el empleo de los mismos no ha venido acompañado de un nítido acotamiento de su sig-

---

40 Responsable en el sentido que marca el DRAE en su acepción primera, como «obligado a responder de algo». La pregunta sería, entonces, de dónde nace esa imposición o exigencia moral de responder.

41 GARCÍA PALOMERO, Ignacio y MOURE, Fernando. «La cultura de seguridad y defensa: filosofía y estados de futuro». Instituto Universitario de Investigación Sobre Seguridad Interior. *Documento de Investigación sobre Seguridad Interior* 19/2013, 2013, p. 7. Disponible en la web <[http://www.iuisi.es/15\\_boletines/15\\_isie/doc\\_isie\\_19\\_2013.pdf](http://www.iuisi.es/15_boletines/15_isie/doc_isie_19_2013.pdf)> [consulta 20 de febrero de 2015].

nificado y enfoques. Estos términos, en cualquier caso distintos mas no distantes, han venido experimentando una revisión integral y epistemológica<sup>42</sup> debido a la continua evolución sufrida por los objetos y escenarios propios de la seguridad y la defensa; conceptos que se ven obligados a una redefinición permanente al ritmo de las grandes transformaciones políticas, sociales y tecnológicas que acontecen en el mundo<sup>43</sup>.

Por este motivo, entendemos necesario abordar en el presente apartado el estudio de tales conceptos, con el fin de explicar su configuración y justificar la adopción de uno de ellos para la acción política; una conclusión que ya se avanza en el título y de este texto.

## De la guerra a la necesidad de una cultura de defensa

Inherente al concepto de Estado nación, la defensa ha sido una idea ligada a la protección del territorio –espacio de soberanía<sup>44</sup>– y de sus intereses vitales. La consolidación del Estado en la época moderna se caracterizó por su consagración como único actor legitimado para la guerra y que ostenta «el monopolio de la violencia física legítima»<sup>45</sup>, nota esencial de su naturaleza y poder coercitivos<sup>46</sup>. El Estado, por tanto, en su condición de unidad esencialmente política y soberana, tenía la potestad inherente del *ius belli*<sup>47</sup>. No obstante, y en un proceso de doble sentido, también la conformación de los Estados puso en pie una colosal maquinaria bélica<sup>48</sup>.

La guerra se concebía, no solo como la acción de defensa del territorio soberano, sino antes bien como continuación de la política, un acto de fuerza por el que se pretendía imponer la propia voluntad al adversario, según sentenciara Karl von Clausewitz<sup>49</sup>. La guerra, así pensada, era «un conflicto entre Estados con un objetivo polí-

---

42 LÓPEZ MORA: *op. cit.*, p. 87; Marrero, Inmaculada C. *Hacia una nueva cultura de la defensa en España*. Fundación Alternativas. *Observatorio de Política Exterior Española. Documento de Trabajo 11/2007*, 2007, p. 12. Disponible en web <<http://www.fundacionalternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/hacia-una-nueva-cultura-de-la-defensa-en-espana>> [consulta 20 de febrero de 2015].

43 DÍEZ ALCALDE, Jesús. «Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido». *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*. Academia General Militar-Universidad de Zaragoza. Jaca (Huesca), 2014, p. 82.

44 MOLINER, Juan. «La defensa y el Consejo de Defensa Nacional» en *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*. Academia General Militar-Universidad de Zaragoza. Jaca (Huesca) 2014, p. 112.

45 WEBER, Max. *El político y el científico*. Alianza Editorial. Madrid 1998, p. 83.

46 CRUZ, Alfredo. *La razón de la fuerza*. Pearson. Madrid 2004, p. 50.

47 SCHMITT, Carl. *El concepto de lo político*. Alianza Editorial, Madrid 1991.

48 TILLY, Charles. *Coerción, capital y los estados europeos. 990-1990*. Alianza Editorial, Madrid 1992.

49 VON CLAUSEWITZ, Karl. *De la guerra*. Mateu. Barcelona 1972.



ticamente definible»<sup>50</sup> y, por eso exactamente, un instrumento de índole política. Esta premisa alentó que, para la consecución de los objetivos militares, el esfuerzo bélico incluyera la totalidad de las capacidades del país, lo que implicaba a la sociedad en su conjunto: la defensa atañía, pues, a la comunidad de ciudadanos constituida como Estado nación<sup>51</sup>.

Estas ideas descubren la importancia que se le atribuía al «pueblo» para el éxito de la empresa bélica, uno de los vértices de la «trinidad de guerra» expuesta por Clausewitz: las Fuerzas Armadas, como parte volitiva; el gobierno, como racional, y el pueblo, la pasional<sup>52</sup>. Aunque estas ideas puedan hoy resultar en ciertos aspectos controvertidas y deban ser matizadas, lo esencial es advertir que no estamos ante una idea original, pues apreciamos cómo la población fue siempre un factor destacado en el sostén de la defensa nacional. La guerra, lejos de ser un fenómeno exclusivamente militar, ha sido y es también un fenómeno político y social<sup>53</sup>.

No obstante, precisamente la idea de guerra total que arraiga a finales del siglo XIX —con un cariz netamente ofensivo— y que culminaría en las dos guerras mundiales, fue abonando el terreno para la criminalización de la misma y el impulso de los esfuerzos por evitarla. Esa idea de guerra va cediendo paulatinamente ante un pensamiento y actitud políticas proclives al actual concepto de defensa, evolución que supuso ya un importante «cambio en los valores»<sup>54</sup> de las sociedades europeas. La predisposición belicosa de los Estados claudica frente a un concepto de defensa restrictivo de la guerra, que se entiende únicamente como la acción que tiene como fin proteger al Estado y a sus ciudadanos de una agresión, amenaza, peligro o daño, y que implica el uso de la fuerza en contra de la voluntad del Estado víctima del ataque frente a una fuerza que se le impone<sup>55</sup>.

La defensa dependía de la posibilidad real de una agresión militar contra el Estado nación, por lo que solo la defensa militar, con la consustancial participación y apoyo

---

50 KALDOR, Mary. *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*. Tusquets. Barcelona 2001, p. 31.

51 ALONSO: *op. cit.*

52 AZNAR, Federico. «Conflicto y opinión pública». Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Documento de Análisis 35/2013*, 2013. Disponible en la web

<[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2013/DIEEEA35-2013\\_Conflicto\\_OpinionPublica\\_FAFM.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA35-2013_Conflicto_OpinionPublica_FAFM.pdf)> [consulta 23 de febrero de 2015].

53 José Luis Calvo se pregunta muy pertinentemente dónde quedaría en la actualidad el cuarto poder, esto es, los medios de comunicación de masas, en la trinidad de guerra clausewitziana. CALVO, José Luis. «Tres ideas de Clausewitz que invitan actualmente a a reflexión». Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, 2014. Disponible en web

<<http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es/content/tres-ideas-de-clausewitz-que-invitan-actualmente-la-reflexi%C3%B3n>> [consulta 1 de junio de 2015].

54 PALACIOS: *op. cit.*, p. 15.

55 CALDUCH: *op. cit.*, pp. 16-17; PALACIOS: *op. cit.*, pp. 80-81.



de ese «pueblo en armas» como parte del esfuerzo bélico, sería capaz de afrontarla. La defensa nacional se vincula de esta manera a las capacidades militares<sup>56</sup>, idea clásica de defensa que fue recogida así mismo en nuestro país al inicio del actual período democrático.

Sin embargo, esta idea de defensa nacional clásica empieza pronto a transformarse, sobre todo tras la caída del muro de Berlín<sup>57</sup>, punto de inflexión en el devenir histórico internacional contemporáneo. En España esa concepción también va siendo superada por las misiones en el exterior que, en torno a esa época se ponen en marcha en España<sup>58</sup>: Namibia, Nicaragua, Haití, Mozambique, Bosnia, etc.<sup>59</sup>. Las FAS ven muy rápidamente modificada la naturaleza de sus misiones, ya que, sin cejar en su trabajo fundamental de defensa de la independencia –soberanía– e integridad del territorio reformulado como «la defensa de las libertades y derechos de los españoles», metamorfosis no solo estética, sino también conceptual que evidencia estos paulatinos cambios–, contribuyen a la paz y seguridad internacionales. Principios estos, absolutamente fundamentales, pero a todas luces mucho más indefinidos que la realidad fronteriza.

La defensa militar de España, «la razón de ser de los Ejércitos»<sup>60</sup>, pasa también a requerir de recursos no propiamente militares, que se hacen necesarios para responder a situaciones de crisis o a conflictos armados lejos de nuestras fronteras y donde no siempre están presente los intereses nacionales –o intervienen de una manera difusa, puntualizamos–, sino antes bien a fines humanitarios y de consecución de esa «paz internacional». La irrupción de nuevas amenazas como el terrorismo internacional o el cambio climático, y las transformaciones políticas, económicas y sociales que se hicieron presentes en los albores del nuevo milenio precipitaron este radical cambio, todos ellos elementos de un panorama de «desconcierto estratégico» internacional<sup>61</sup>. Además, el cambio tecnológico y estratégico espolearon las innovadoras «revoluciones

56 MOLINER: *op. cit.*, 113.

57 Desde entonces los conflictos se desenvolverían bajo el paradigma de lo que Smith denomina «guerra entre la gente» –*war amongst the people*– una descripción gráfica pero también marco conceptual que refleja el fin del viejo paradigma de guerra industrial entre Estados. SMITH, Rupert *The Utility of Force*. Alfred A. Knopf. New York 2007.

58 BALLESTEROS, Miguel Ángel. «Las estrategias de seguridad y defensa». *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*. Ministerio de Defensa Monografía del CESEDEN 67. Madrid 2004, pp. 41-42.

59 Se puede consultar una breve reseña de cada una de estas primeras misiones en FELIÚ, Luis. «Las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior». Foro de la Sociedad Civil. *Documentos del Foro de la Sociedad Civil*, 2010. Disponible en la web <[http://forosociedadcivil.org/Resources/file/Misiones\\_F\\_A\\_E\\_en\\_el\\_Exterior.pdf](http://forosociedadcivil.org/Resources/file/Misiones_F_A_E_en_el_Exterior.pdf)> [consulta 25 de septiembre de 2015].

60 SERRANO, José Luis. *Manual militar para periodistas*. Universidad de Granada - Mando de Adiestramiento y Doctrina. Granada 2012, p. 40.

61 VILANOVA, Pere. «Introducción». En Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Cuaderno de Estrategia 152. Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*. Ministerio de Defensa. Madrid 2011, p. 11.

socio-militares posmodernas»<sup>62</sup> que presionaron a la institución castrense a revisar su organización y doctrina. Todo ello en unas sociedades actuales definidas como posmodernas<sup>63</sup> y posmaterialistas<sup>64</sup>, donde los valores militares tradicionales<sup>65</sup> se hacen extraños en medio del «posheroísmo»<sup>66</sup>.

Estos cambios exigieron una drástica y completa transformación de los Ejércitos, compelidos también por los nuevos retos que la democratización de España planteaba –afianzamiento de la democracia o la incorporación a estructuras supranacionales como la Unión Europea o la OTAN– y por la imprescindible y urgente necesidad de regenerar su imagen, deteriorada por el estigma que padecían entre buena parte de la población a causa de su papel en el régimen político anterior. Los Ejércitos habían focalizado su atención en el interior y en la política nacional, renuentes, como la propia política exterior española de los siglos XIX y XX, a mirar más allá de nuestras fronteras. Estos elementos, que han venido a cambiar el concepto de defensa, nos permiten adentrarnos en qué entraña, por tanto, su «cultura». Es definida de manera sencilla por Fernández Vargas<sup>67</sup> como «el grado de conocimiento que tendría el ciudadano medio sobre los temas que atañen a la defensa nacional», relativo a los «problemas [de la defensa nacional] y los conflictos actuales», precisamos apoyándonos en Laguna<sup>68</sup>. Compartimos con Marsal<sup>69</sup>, por otro lado, su correspondencia en particular con las Fuerzas Armadas y la valoración que de estas hace la sociedad. Este punto es fundamental por dos circunstancias: por una parte, la nueva dimensión y rasgos de las misiones de las FAS; por otra, la modernización y transformación experimentadas, ya como institución netamente democrática y al servicio del orden constitucional. Este último aspecto –imagen y valoración de las FAS– hemos de subrayarlo, ya que es esencial para comprender el significado y la particular singularidad que posee la cultura de defensa con

---

62 BAQUÉS, Josep. «Revoluciones militares y revoluciones en los asuntos militares». En Jordán, J. (coord.). *Manual de Estudios Estratégicos Y Seguridad Internacional*. Plaza y Valdés. Madrid 2013, p. 143.

63 LIPOVESKY, Gilles. *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Anagrama. Barcelona 1986.

64 INGLEHART, Ronald. *Modernización y posmodernización*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid 1998.

65 Los cuales estarían determinados tanto por la supremacía del orden, y la importancia del poder y la seguridad, según Huntington, como por el conservadurismo económico, social y político, en palabras de Janowitz. HUNTINGTON, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard University Press, Cambridge (Estados Unidos), 1985; JANOWITZ, Moris. *The Professional Soldier*. Free Press. Estados Unidos 1960.

66 El paradigma de guerra posheroica fue puesto de relieve en primer lugar por Luttwak como consecuencia del fin de la Guerra Fría y su paradigma estratégico asociado. LUTTWAK, Edward N. «A Post-Heroic Military Policy». *Foreign Affairs* 75 (4): 33–44, 1996; LUTTWAK, Edward N. «Toward Post-Heroic Warfare». *Foreign Affairs* 74 (3): 109–22, 1995.

67 Citado en FERNÁNDEZ VARGAS, Valentina y RODRÍGUEZ-TOUBES Jaime. «Diez reflexiones sobre la cultura de defensa en España». *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXIV Anejo 2, 2008.

68 LAGUNA: *op. cit.*

69 MARSAL: *op. cit.*

respecto a las otras eventuales expresiones de esta política pública: su esfuerzo dirigido hacia el reconocimiento y apoyo expreso al trabajo del ejército<sup>70</sup>.

Observamos cómo todos estos planteamientos concuerdan con el significado dado a la cultura de seguridad y defensa como parte de la cultura política que razonábamos en los apartados iniciales de este artículo. Por eso quizá la definición más desarrollada y divulgada de cultura de defensa es la aportada por Ballesteros, quien la definía enriquecedoramente como: «el sistema de manifestaciones, conocimientos, modos de vida y grado de desarrollo sobre la defensa colectiva en un sociedad, y la parte de la cultura política que se refiere a cómo una sociedad concibe su protección frente a amenazas y riesgos externos»<sup>71</sup>. Una definición que bien puede ser un resumen de lo expuesto hasta ahora y que permite apreciar las premisas de las que parte esta política pública.

En conclusión, la cultura de defensa es la acción destinada a mejorar el conocimiento general «compréndase conocimiento, no solo como acumulación de información, sino también como esas orientaciones hacia los objetos políticos que describíamos en el apartado segundo» de la población acerca de los temas de la defensa nacional, apoyando las misiones y las novedosas características que las FAS desarrollan en la actualidad, así como el esfuerzo que suponen a todos los niveles –político, estratégico, económico y social–. Además procurará que la población valore especialmente el trabajo que los ejércitos desempeñan al servicio de la defensa nacional.

## Cultura de seguridad y defensa: concepto y enfoque ampliados

Precisamente ha sido esa dimensión ampliada de los cometidos de las FAS y su inevitable proyección en el teatro internacional lo que invitó pronto a repensar la formulación de esta política. Apenas unos años después del arranque de la «cultura de defensa», se comienza a hablar de *cultura de seguridad y defensa*, puesto que la seguridad internacional tiene directas repercusiones en la seguridad interior y la defensa, un cambio nominal con importantes efectos teóricos y prácticos.

En efecto, la defensa cada vez más tiene un enfoque securitario, en cuanto hoy en día «nuestras unidades militares llevan también a cabo actividades que se enmarcan en

---

<sup>70</sup> Así lo resaltaba la ministra de Defensa, Carme Chacón, cuando escribía que la cultura de defensa tiene la finalidad concreta de prestar el apoyo social a las Fuerzas Armadas. Aunque hay que advertir, *sensu* contrario, que no se debe identificar la cultura de defensa exclusivamente con el conocimiento de las FAS, según Tamarit, sino que esta, como explicamos, ha de dirigirse hacia ambos aspectos: de manera sintética, defensa nacional y ejército. CHACÓN, Carme. «Prólogo de la ministra de Defensa». En López Mora, F. y Ballesteros, M. A. (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa. Córdoba-Madrid, 2011; TAMARIT: *op. cit.*, p. 320.

<sup>71</sup> BALLESTEROS: *op. cit.*, p. 53.

este ámbito [el de la seguridad]»<sup>72</sup> con el objetivo de garantizar un mundo estable y en pos de preservar los intereses nacionales allá donde estos estuvieran. En la actualidad, los Estados son mucho más interdependientes unos de otros, inmersos en un mundo global y en proceso de globalización donde hay que atender también a los problemas y necesidades de otros países, a los compromisos internacionales e incluso embarcarse en acciones por deber humanitario. Es este un momento clave. La defensa ya no se corresponde y responde a una amenaza exterior militar directa, sino que también hace frente a riesgos y amenazas poliédricas tanto de carácter militar como no militar, donde no solo puede ser necesaria la acción defensiva-militar, sino que también es indispensable prestar atención a otra serie de factores económicos, sociales, medioambientales, etc. Y es que «la defensa nacional, entendida en exclusiva como defensa inmediata de las fronteras de un país, deja en efecto de tener sentido cuando las amenazas son globales y totales»<sup>73</sup>, en un contexto donde las fronteras –entiéndase por fronteras ese orden estable y en paz, así como la salvaguarda de los intereses nacionales– también se defienden a miles de kilómetros. La seguridad y la defensa se alinean en un contexto de inseguridad global<sup>74</sup>.

El de seguridad y defensa es un concepto ampliado, el cual no solo se compromete dentro de los parámetros de la defensa, sino que trabaja igualmente por la seguridad. En este nuevo escenario las FAS continúan siendo necesarias como instrumento principal de la defensa, pero también como instrumento de la seguridad y «de la política exterior»<sup>75</sup>. Para Ballesteros<sup>76</sup>, las misiones internacionales de paz, por ejemplo, requieren una combinación de capacidades civiles y militares que hacen más necesario que nunca la existencia de una cultura de seguridad y defensa en la sociedad española. Son nuevos los roles que desempeñan las FAS «tanto en la política nacional como en su papel de contención en las nuevas guerras»<sup>77</sup>, donde el éxito de su función disuasoria «se aprecia por los peligros y daños que se evitan»<sup>78</sup>.

---

72 *Ibidem.*

73 SERRA, Eduardo. «Prólogo». *Libro Blanco de La Defensa 2000*. Ministerio de Defensa. Madrid 2000, p. 17.

74 BIGO, Didier. «Globalized (in)Security: The Field and the Ban-Opticon». *Muslims in Europe and in the United States: A Transatlantic Comparison*. Harvard University. Cambridge (Estados Unidos) 2006. Disponible en la web <<http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/conferences/muslims/Bigo.pdf>> [consulta 16 de junio de 2015].

75 RAMÍREZ, Alfredo. «La seguridad y defensa europea: la contribución del Eurocuerpo a este proyecto común». Club de la Constitución. Granada, 2015. Disponible en web <[http://clubdelaconstitucion.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=255:video-teniente&catid=57:videos-del-curso-201415&Itemid=110](http://clubdelaconstitucion.com/index.php?option=com_content&view=article&id=255:video-teniente&catid=57:videos-del-curso-201415&Itemid=110)> [consulta 2 de junio de 2015].

76 BALLESTEROS: *op. cit.*, p. 58.

77 A nuestro juicio, esta función de disuasión y prevención va mucho más allá de la clásica noción bélica del conflicto para también hacer frente a todas esas otras amenazas y riesgos. KALDOR: *op. cit.*, 2010, p. 129.

78 CALDUCH: *op. cit.*, p. 86.

Por eso se entendió que el término de cultura de defensa era incapaz de abarcar todo el espectro de objetivos de la defensa nacional, paralizado ante «la evolución de la realidad»<sup>79</sup> tanto en la política como en las sociedades nacional e internacional. De ahí que se sugiriera la noción de seguridad y defensa como concepto ampliado del de defensa, con el fin de resaltar las misiones y actividades desempeñadas por las Fuerzas Armadas, «el sector militar de la sociedad civil»<sup>80</sup>, que antes tienen que ver con la seguridad que con la defensa *sensu stricto*.

Amén de esta distinción material, se distinguen la seguridad y la defensa por la distinta naturaleza de su enfoque para afrontar los problemas: mientras que la defensa es la forma de oponerse a un peligro o amenaza con carácter reactivo, la seguridad tiene un carácter más anticipatorio y proactivo ya que procura mantener fuera de todo riesgo, peligro y/o amenaza a las personas y bienes objeto de la seguridad, e impedir que las contingencias lleguen a convertirse en amenazas vitales<sup>81</sup>. De ahí que también se emplee la voz seguridad y defensa para reflejar esta doble diferencia: tipología de riesgos, amenazas y peligros; así como desempeño anticipativo –enfoque securitario– al que se destinan las capacidades militares.

Podemos afirmar entonces que *seguridad* es, en efecto, un concepto más amplio que *defensa*<sup>82</sup>, pues aquel exige un nivel de protección en cualquier circunstancia que, además de asegurar la integridad territorial y la vida de los ciudadanos, garantice el funcionamiento de las instituciones y el ejercicio de las libertades públicas e individuales, en cualquiera de los campos de actividad de una nación y frente a cualquier riesgo o amenaza que pueda atentar contra su integridad territorial, independencia y supervivencia. La seguridad está más orientada hacia los beneficiarios finales –ciudadanos y sociedades–, que a las amenazas y potenciales agresores, lo que motiva que no sea solo, o preferentemente, militar<sup>83</sup>.

En base a todos estos argumentos, nuestro punto de vista refleja la idea de la naturaleza distinta, formal y material, de *la defensa y la seguridad*, aunque ello no impida apreciar los fuertes ligámenes y proximidad entre dichos ámbitos<sup>84</sup>. Sus caminos para-

79 Aunque el autor se refiere únicamente a la realidad social española, asumimos igualmente las transformaciones políticas y económicas, tanto nacionales e internacionales, o las de otra naturaleza, como las ecológicas. BENEDICTO, Miguel Ángel. «España en la Unión Europea: Una reflexión sobre la política de seguridad y defensa». En López Mora, F. y Ballesteros, M. A. (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa. Córdoba-Madrid, 2011, p. 60.

80 ALONSO: *op. cit.*, p. 38.

81 BALLESTEROS: *op. cit.*, 2011; DÍEZ ALCALDE: *op. cit.*; PALACIOS: *op. cit.*

82 CALDUCH, *op. cit.*, p. 81; MOLINER, *op. cit.*

83 PALACIOS, *op. cit.*, pp. 18-20.

84 A pesar de lo expuesto, hay autores, como Feliú, que no comparten el uso complementario de ambos términos, al afirmar que el primero, el de seguridad, se dirige hacia la finalidad a conseguir, mientras que el segundo, el de defensa, es el conjunto de instrumentos, medidas y acciones orientadas a garantizar la seguridad, seguridad como defensa de los intereses vitales y estratégicos, así como de «nuestros valores». Por ello se muestra

lelos, a veces entrecruzados, nos facilitan construir un concepto más amplio y, a todas luces, más rico que nos permite acoger las características intrínsecas de la cultura de defensa, pero adoptándolas desde un enfoque securitario.

## La cultura de seguridad como nuevo paradigma conceptual

La cultura de seguridad –el término de más reciente aparición– respondería, por su parte, a un nuevo paradigma conceptual, más en consonancia precisamente con esa segunda dimensión formal que bosquejábamos en el apartado anterior, donde la cultura de defensa, como afirma Blanco<sup>85</sup>, sería una mera integrante de la cultura de seguridad.

Desde el inicio de la Guerra Fría, la seguridad ha sido comprendida, entienden los defensores del concepto, en términos demasiado restringidos, centrada en el Estado como objeto de referencia, y constreñida en exceso al ámbito militar, arraigada por tanto a este sector y al poder político<sup>86</sup>. No obstante, las distintas definiciones de seguridad que la literatura científica ha venido aportando hasta la actualidad<sup>87</sup>, la han concebido en líneas generales como la ausencia de peligros y amenazas contra

reticente a adoptar ese carácter ampliado expuesto en nuestro texto y rechaza todavía más esa hipotética evolución de la defensa hacia la seguridad –como se examina con más detenimiento en el epígrafe 3.3.–, aunque sí reconoce que la defensa nacional no se puede referir en la actualidad únicamente a la defensa militar. Esta idea medial de la defensa también la mantienen Quero, Alonso y Laguna, entre otros, para quienes mediante el ejercicio de la defensa se logra mantener una seguridad que permite un estado de orden de paz. Nosotros, por nuestra parte, mantenemos desligadas ambas dimensiones tanto en un sentido material como formal, tal y como hemos explicado y justificado. No obstante, las interesantes apreciaciones de estos autores nos permiten reafirmar el estrecho vínculo existente entre seguridad y defensa. FELIÚ, Luis. «La confusa terminología de la seguridad y la defensa». Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Documento de Opinión 06/2012*, 2012, pp. 2-3. Disponible en la web

<[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2012/DIEEEE062012\\_ConfusaTerminologia\\_Seg.Def\\_GB\\_Feliu.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEE062012_ConfusaTerminologia_Seg.Def_GB_Feliu.pdf)> [consulta 20 de febrero de 2015]; QUERO, *op. cit.*, p. 52; ALONSO, *op. cit.*, pp. 8-9, 41; LAGUNA, *op. cit.*, p. 8.

85 BLANCO, José María. *Hacia una cultura de seguridad nacional*. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, n.º 1. *Cultura de Seguridad*, 2013. Disponible en la web

<[http://www.iuisi.es/20\\_fuentes\\_abiertas/001%20HACIA%20UNA%20CULTURA%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.pdf](http://www.iuisi.es/20_fuentes_abiertas/001%20HACIA%20UNA%20CULTURA%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.pdf)> [consulta 25 de febrero de 2015].

86 ULLMAN, Richard H. «Redefining Security». *International Security*, 8 (1), pp. 129-153, 1983; BUZAN, Barry; DE WILDE, Jaap y WAEVER, Ole. *Security: A New Framework For Analysis*. Lynce Rienner Publishers, Estados Unidos 1998.

87 Moliner recoge una buena síntesis de las diversas perspectivas desde las cuales la seguridad puede ser abordada: psicológica, social, estratégica y políticamente. Por su parte, para una consulta de distintos conceptos de seguridad sugeridos, se puede acudir a las recopilaciones reunidas por Barry Buzan y Javier Jordán. MOLINER, Juan. «Política de Defensa de España ante amenaza terrorismo yihadista». *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Vol. 1, n.º 1, verano 2015, p. 2; BUZAN, Barry. «People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era». *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n.º 9, 2008; JORDÁN, Javier. «¿Por qué los estudios de seguridad son objeto de interés para la ciencia política?». Grupo de Estudios En Seguridad Internacional. *Análisis GESI 3/2015*, 2015. Disponible en web



determinados valores, un rasgo este último que podríamos considerar esencial en su definición. Pese a los intentos por alcanzar una fórmula satisfactoria que la describa, la idea de seguridad se encuentra débilmente conceptualizada, quizá por lo abstracto y adaptable de su objeto. Esto la convierte de manera paradójica en una idea «atractiva y sugerente»<sup>88</sup>, así como «políticamente poderosa»<sup>89</sup>. Es por ello que «el cambio en el paradigma de seguridad»<sup>90</sup> y su insoslayable papel protagonista en los últimos años la han colocado como el enfoque predominante desde el que trabajar.

El término *seguridad* ha adquirido cada vez más un sentido polisémico, pues se le añaden ahora adjetivos mediatizados por el marco internacional: ecológica, alimentaria, sanitaria, energética, económica, informática...»<sup>91</sup>. Se aprecian una serie de cambios en el panorama mundial que comportan nuevos cuadros conceptuales en orden a comprender mejor la irrupción de peligros reales y potenciales –terrorismo internacional, consecuencias disfuncionales de la globalización, acentuación de la crisis identitarias, rehabilitación del principio de intervención humanitaria, etc.<sup>92</sup>–. Estos riesgos y amenazas provienen, no solo de las agresiones de otros Estados, sino también de otros grupos o individuos capaces de poner en jaque las estructuras de seguridad y atemorizar a la población, lo que Didier Bigo denominó como «capilarización de la violencia»<sup>93</sup>. Por tanto, la noción de seguridad centrada en el Estado y su instrumento militar es inadecuada o, mejor dicho, no lo suficientemente amplia y versátil para hacer frente a estas nuevas realidades, donde no resulta tan sencilla la distinción entre «civil y militar, exterior e interior»<sup>94</sup>. Dichas realidades las podemos englobar dentro de los cinco factores de «la seguridad de las colectividades humanas» expuestos por Barry Buzan –factores políticos, militares, sociales, económicos y medioambientales–<sup>95</sup>, los cuales están intensamente interrelacionados debido a ese proceso de globalización del que hablábamos en párrafos anteriores.

<[http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/%C2%BFpor-qu%C3%A9-los-estudios-de-seguridad-son-objeto-de-inter%C3%A9s-de-la-ciencia-pol%C3%ADtica\(2015\)](http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/%C2%BFpor-qu%C3%A9-los-estudios-de-seguridad-son-objeto-de-inter%C3%A9s-de-la-ciencia-pol%C3%ADtica(2015))> [consulta 24 de febrero de 2015].

88 QUERO, *op. cit.*, p. 25.

89 BUZAN, *op. cit.*, 2008, p. 5.

90 BLANCO, *op. cit.*, p. 3.

91 ROLDÁN, Javier. «La política exterior española de seguridad y defensa. La vertiente exterior de las Fuerzas Armadas». En Javier Roldán Barbero (coord.). *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*. Universidad de Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina. Granada 2012, p. 189.

92 LÓPEZ MORA, *op. cit.*, p. 94.

93 BIGO, Didier. «Guerres, Conflits, Transnational et Territoire (Parte 1)». *Cultures & Conflits*, n.º. 21-22, 1996, p. 6.

94 LABORIE, Mario. «La Evolución Del Concepto de Seguridad». Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Documento Marco 05/2011*, 2011, p. 3. Disponible en web

<[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf)> [consulta 13 de abril de 2015].

95 BUZAN, Barry. «New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century». *International Affairs* 67 (3), pp. 431–451, 1991.



Con este enfoque multidisciplinar, la defensa del territorio se refocaliza para girar en torno a la defensa del individuo, de la población. Sobre la seguridad del ciudadano «se construye la de las naciones y la de toda la comunidad internacional»<sup>96</sup>, pretendiendo así alcanzar una seguridad integral. Este es el enfoque acogido en nuestro país a través de un concepto integral y sostenible de la seguridad, el cual combina tres elementos: seguridad nacional, humana y colectiva<sup>97</sup>. De tal modo, este concepto de seguridad englobaría tanto aspectos de la defensa como de la diplomacia, la seguridad interior, la inteligencia, etc.<sup>98</sup>. Por ende, hablar de defensa nacional es hablar de seguridad nacional, una idea que subraya «el interés público del Estado por la seguridad»<sup>99</sup>.

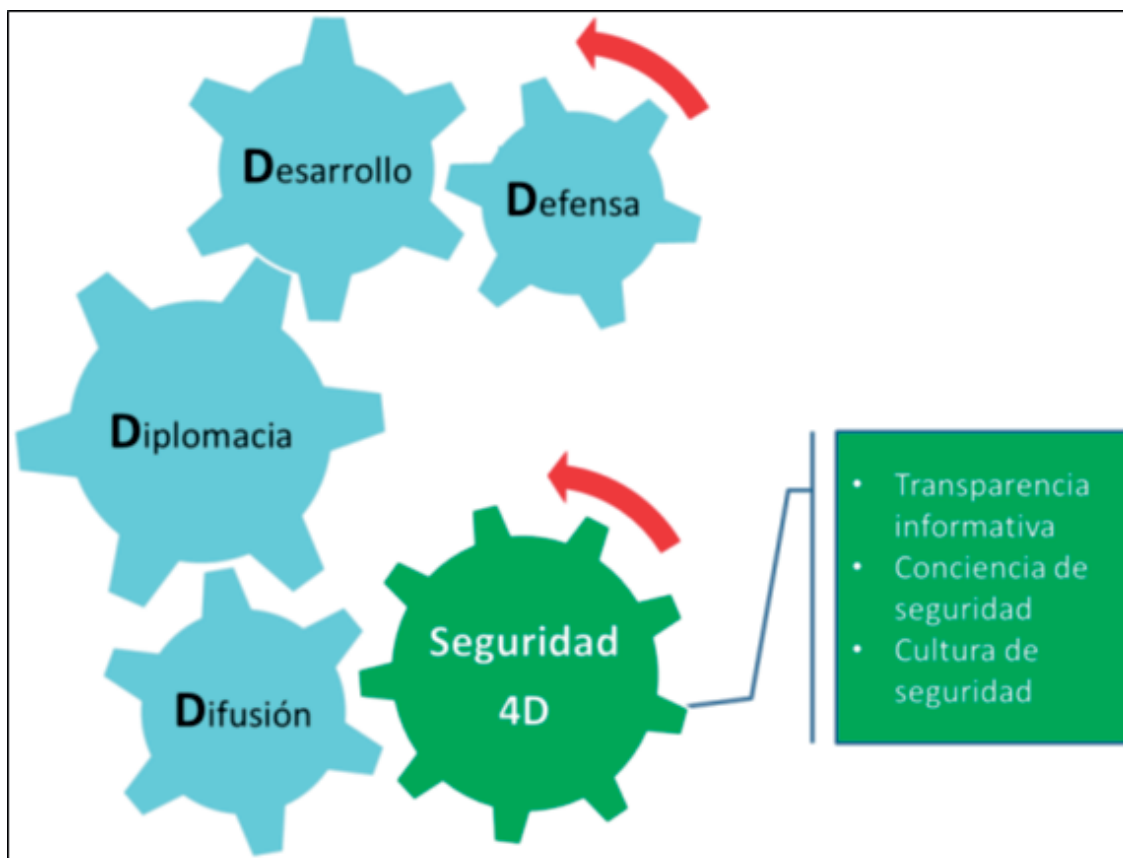


Figura 3: Seguridad en 4D. Fuente: García Palomero y Moure

No obstante, todos estos retos exigen, igual que en el pasado, el apoyo fundamental de la sociedad, la cual solo respaldará y asumirá la seguridad si la siente necesaria<sup>100</sup>. De ahí que algunos autores<sup>101</sup> hayan propuesto un muy interesante enfoque de la «se-

96 DÍEZ ALCALDE, *op. cit.*, p. 84.

97 LABORIE, *op. cit.*, p. 5.

98 BLANCO, *op. cit.*, p. 1.

99 VIRILIO, Paul. *El accidente original*. Amorrortu Editores. Buenos Aires 2009, p. 107.

100 DÍEZ ALCALDE, *op. cit.*, p. 93; QUERO, *op. cit.*, p. 43.

101 GARCÍA PALOMERO y MOURE, *op. cit.*

guridad en 4D», como ilustra la figura 2, la cual, además de asumir las ideas rectoras clásicas de defensa, desarrollo y diplomacia –las «3D»–, comprende la «difusión» de las políticas de seguridad para su buen fin<sup>102</sup>.

En resumen, la cultura de seguridad, como política pública, comparte los rasgos básicos y definitorios de las otras dos, pero ahonda en el carácter omnicompreensivo del mismo concepto de seguridad: la protección frente a riesgos y amenazas que coaccionan a la sociedad –también internacional–, promovida desde un punto de vista proactivo antes que reactivo. Además, rebasa con mucho los límites de la defensa para seguir un enfoque integral y transversal.

## CONCLUSIONES

Desde el campo científico y académico de la Ciencia Política es posible dotar de mayor profundidad conceptual al estudio de la cultura de seguridad y defensa, enriqueciendo el debate en torno a esta política pública.

En primer lugar, el análisis del concepto de *cultura política* nos permite afirmar que la *cultura de seguridad y defensa* no solo es el grado de información o conocimiento que los ciudadanos tienen acerca de las cuestiones referidas a estas materias, sino también el conjunto de orientaciones y actitudes que permiten al ciudadano interpretar las cuestiones relativas a sus objetos políticos, y cómo estas se interrelacionan y retroalimentan el sistema político, influyendo así tanto en los *inputs* que recibiera como en los *outputs* que generase. Esta primera conclusión es muy útil de cara a la acción política, pues sugiere actuar teniendo presente que la *cultura de seguridad y defensa* se mueve en ambos planos superpuestos.

Este estudio contribuye además a matizar convenientemente las aseveraciones que sobre la «escasa cultura» [de la sociedad española] se suelen realizar, lo cual puede originar distorsiones a la hora de la puesta en práctica de la política pública. Esta perspectiva puede ayudar a trabajar más eficazmente, por ejemplo, sobre las orientaciones de colectivos que permanecen al margen de la misma. Igualmente, se ha deslindado de la noción de «opinión pública», confusión generalizada que podría ir en detrimento de una mayor eficacia en su implementación.

---

102 Desde nuestro punto de vista, el cuadro de la derecha de la fig. 3 bien podría sintetizarse únicamente como «cultura de seguridad», conforme a las diferencias explicadas en el apartado 2.4 entre cultura y conciencia y el porqué de acoger la primera de ellas. Además consideramos que la transparencia ha de acompañar indefectiblemente a la política pública de seguridad y defensa –salvaguardando la seguridad nacional, pero sin convertir a esta en un mero pretexto para la opacidad en la gestión–, puesto que la transparencia y el debate público tienen una importancia decisiva que redundará «en una mayor solidez y respaldo social de las decisiones que se adopten», SERRA, *op. cit.*, p. 16.

Como política pública, dicho enfoque enfatiza su carácter instrumental para que la ciudadanía pueda ser consciente de la importancia de la seguridad y la defensa como garantías del bienestar de la sociedad, donde el eventual apoyo a las mismas nace de la libre reflexión, el juicio crítico y el debate público que han de sostener cualquier política pública, construyendo de esta forma una deseable visión compartida en torno a amenazas, riesgos, y proyectos de seguridad y defensa comunes, evitando así percepciones puramente subjetivas y valorativas, ergo privativas, acerca de la «conciencia de defensa».

En el segundo gran apartado de este trabajo, se ha examinado la terminología empleada a lo largo de estos años. De todos lo expuesto, se concluye que puede ser de mayor conveniencia y beneficio continuar aplicando el término *cultura de seguridad y defensa* para esta política, dado que ampara e implica: 1) Un procedimiento propio de salvaguardar la defensa nacional, preparándose para reaccionar ante cualquier peligro, pero ante todo procurando siempre prevenir y anticiparse a los riesgos y amenazas existentes –defensa desde un enfoque securitario–; 2) Un concepto ampliado de defensa, en tanto en cuanto la defensa nacional y la tutela de los intereses nacionales ya no pasan exclusivamente por proteger el territorio *sensu stricto*: también recogen todas las dimensiones de la seguridad y las respuestas que estas demandan en una sociedad global y globalizada; 3) La permanencia de la voz «defensa», lo cual permite consolidar y acentuar la/s misión/s de las FAS como instrumento de esta política, ante todo, pero también de las de seguridad y exterior, dimensión esencial que de otro modo quedaría diluida como un aspecto más de la política de seguridad nacional; y 4) En relación con este último aspecto, la relevancia del papel de las FAS, con la intención de que su labor no quede difuminada tras un nuevo paradigma poliédrico, lo que desvirtuaría el propósito primigenio de dicha política pública.

Con este trabajo, y desde el enfoque que ofrece la ciencia política, se sugiere una construcción conceptual útil para la acción política, y de ahí la elección de la cultura de seguridad y defensa bajo estos parámetros como *leitmotiv* y fin de esta política pública. Desde esta profundización conceptual, se desea igualmente contribuir a mejorar el diseño e implementación futuros de la misma, como la elaboración de un nuevo Plan Director de Cultura de Seguridad y Defensa.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALDEGUER, Bernabé. «La cultura política». En Canales, J. M. y Sanmartín, J. J. (eds.). *Introducción a la Ciencia Política*. Universitas. Madrid, 2014.
- ALMOND, Gabriel. «Comparative Political Systems». *Journal of Politics*, nº. 18, pp. 391–409, 1956.
- *A Discipline Divided*. SAGE Publications. Estados Unidos, 1990.
- ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney. *La cultura cívica*. FOESSA. Madrid 1970.

- ALONSO, Miguel. «Conciencia y cultura de la defensa en España y en Europa». En López Mora, F. y Ballesteros, M. A. (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa. Córdoba-Madrid, 2011.
- AZNAR, Federico. «Conflicto y opinión pública». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Análisis 35/2013, 2013. Disponible en la web <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2013/DIEEEA35-2013\\_Conflicto\\_OpinionPublica\\_FAFM.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA35-2013_Conflicto_OpinionPublica_FAFM.pdf)> [consulta 23 de febrero de 2015].
- BALLESTEROS, Miguel Ángel. «Las estrategias de seguridad y defensa». *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*. Ministerio de Defensa. Monografía del CE-SEDEN 67. Madrid 2004.
- «La evolución de la cultura de la seguridad y la defensa». En López Mora, F. y Ballesteros, M. A. (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa. Córdoba-Madrid, 2011.
- BAQUÉS, Josep. «Revoluciones militares y revoluciones en los asuntos militares». En Jordán, J. (coord.). *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. Plaza y Valdés. Madrid, 2013.
- BENEDICTO, Miguel Ángel. «España en la Unión Europea: Una reflexión sobre la política de seguridad y defensa». En López Mora, F. y Ballesteros, M. A. (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa. Córdoba-Madrid, 2011.
- BERGER, Arthur. *Political Culture and Public Opinion*. Transaction Publishers. New Brunswick 1989.
- BERNAL, Pedro. «La cultura de seguridad y defensa en España. Orígenes y evolución». *La Cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuaderno de Estrategia 155. Madrid 2011.
- BIGO, Didier. «Guerres, Conflits, Transnational et Territoire (Parte 1)». *Cultures & Conflits*, n.º. 21-22, 1996.
- «Globalized (in)Security: The Field and the Ban-Opticon». *Muslims in Europe and in the United States: A Transatlantic Comparison*. Harvard University. Cambridge (Estados Unidos), 2006. Disponible en la web <<http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/conferences/muslims/Bigo.pdf>> [consulta 16 de junio de 2015].
- BLANCO, José María. *Hacia una cultura de seguridad nacional*. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, n.º 1. *Cultura de Seguridad*, 2013. Disponible en la web

- <[http://www.iuisi.es/20\\_fuentes\\_abiertas/001%20HACIA%20UNA%20CULTURA%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.pdf](http://www.iuisi.es/20_fuentes_abiertas/001%20HACIA%20UNA%20CULTURA%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.pdf)> [consulta 25 de febrero de 2015].
- BUZAN, Barry. «New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century». *International Affairs* 67 (3), pp. 431–451, 1991.
- «People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era». *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº. 9, 2008.
- BUZAN, Barry; DE WILDE, Jaap y WAEVER, Ole. *Security: A New Framework For Analysis*. Lynce Rienner Publishers. Estados Unidos 1998.
- CALDUCH, Rafael. «La cultura de defensa en España y los nuevos retos estratégicos». En López Mora, F. y Ballesteros, M. A. (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa. Córdoba-Madrid, 2011.
- CALVO, José Luis. «Tres ideas de Clausewitz que invitan actualmente a a reflexión». Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, 2014. Disponible en web
- <<http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es/content/tres-ideas-de-clausewitz-que-invitan-actualmente-la-reflexi%C3%B3n>> [consulta 1 de junio de 2015].
- CAZORLA, José. *Manual de Introducción a la Ciencia Política*. Gráficas Jufer. Granada 1991.
- CLAUSEWITZ, Karl von. *De la guerra*. Mateu. Barcelona 1972.
- CRUZ, Alfredo. *La razón de la fuerza*. Pearson. Madrid 2004.
- CHACÓN, Carme. «Prólogo de la ministra de Defensa». En López Mora, F. y Ballesteros, M. A. (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, Córdoba-Madrid, 2011.
- D'ALMEIDA, Nicole. *La opinión pública*. La Crujía Ediciones. Tucumán 2012.
- DALTON, Russel J. «Comparative Politics: Micro-Behavioral Perspectives». En Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press. Oxford 1996.
- DÍEZ ALCALDE, Jesús. «Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido». *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*. Academia General Militar-Universidad de Zaragoza, Jaca (Huesca) 2014.
- EASTON, David. *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Editores 3ª ed. Argentina, 1976.
- *The Analysis of Political Structure*. Routledge. Londres, 1990.



- «Categorías para el análisis sistémico de la política». En Batlle, A. (ed.). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Ariel, Barcelona 1992.
- FELIÚ, Luis. «Las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior». Foro de la Sociedad Civil. *Documentos del Foro de la Sociedad Civil*. 2010. Disponible en la web  
<[http://forosociedadcivil.org/Resources/file/Misiones\\_F\\_A\\_E\\_\\_en\\_el\\_Exterior.pdf](http://forosociedadcivil.org/Resources/file/Misiones_F_A_E__en_el_Exterior.pdf)> [consulta 25 de septiembre de 2015].
- «La confusa terminología de la seguridad y la defensa». Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Documento de Opinión 06/2012*, 2012. Disponible en la web  
<[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2012/DIEEEO06-2012\\_ConfusaTerminologia\\_Seg.Def.\\_GB\\_Feliu.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO06-2012_ConfusaTerminologia_Seg.Def._GB_Feliu.pdf)> [consulta 20 de febrero de 2015].
- FERNÁNDEZ VARGAS, Valentina y RODRÍGUEZ-TOUBES Jaime. «Diez reflexiones sobre la cultura de defensa en España». *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXIV. Anejo 2, 2008.
- GALAIS, Carol. «Socialización política, cultura política y opinión pública». En Sánchez Medero, G. y Sánchez Medero, R. (dirs.). *Fundamentos de la Ciencia Política y de la Administración*. Tecnos. Madrid 2015.
- GARCÍA COTARELO, Ramón, y PANIAGUA, Juan Luis. *Introducción a la Ciencia Política*. UNED 4ª ed. Madrid 1989.
- GARCÍA PALOMERO, Ignacio y MOURE, Fernando. «La cultura de seguridad y defensa: filosofía y estados de futuro». *Documento de Investigación sobre Seguridad Interior* 19/2013. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, 2013. Disponible en la web <[http://www.iuisi.es/15\\_boletines/15\\_isie/doc\\_isie\\_19\\_2013.pdf](http://www.iuisi.es/15_boletines/15_isie/doc_isie_19_2013.pdf)> [consulta 20 de febrero de 2015].
- GLYNN, Carroll J., et. al. *Public Opinion*. Westview Press. Boulder 1999.
- HERNÁNDEZ, Alfredo. *Diccionario de la opinión pública*. Ediciones Paraninfo. Madrid 2010.
- HUNTINGTON, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard University Press. Cambridge (Estados Unidos), 1985.
- INGLEHART, Ronald. *Modernización y posmodernización*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid 1998.
- JANOWITZ, Moris. *The Professional Soldier*. Free Press. Estados Unidos, 1960.
- JORDÁN, Javier. «¿Por qué los estudios de seguridad son objeto de interés para la ciencia política?». *Análisis GESI* 3/2015. Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, 2015. Disponible en web

<<http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/%C2%BF-por-qu%C3%A9-los-estudios-de-seguridad-son-objeto-de-inter%C3%A9s-de-la-ciencia-pol%C3%ADtica>> [consulta 24 de febrero de 2015].

KALDOR, Mary. *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*. Tusquets. Barcelona 2001.

— *El poder y la fuerza*. Tusquets. Barcelona 2010.

LABORIE, Mario. «La Evolución del Concepto de Seguridad». *Documento Marco 05/2011*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011. Disponible en web

<[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf)> [consulta 13 de abril de 2015].

LAGUNA, Francisco. «Reflexiones sobre el problema de la cultura de defensa». *Documento de Opinión 132/2014*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014. Disponible en web

<[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO132-2014\\_Reflexiones\\_CulturaDefensa\\_Fco.Laguna.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO132-2014_Reflexiones_CulturaDefensa_Fco.Laguna.pdf)> [consulta 25 de enero de 2015].

LIPOVESKY, Gilles. *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Anagrama. Barcelona 1986.

LÓPEZ MORA, Fernando. «La cultura de seguridad y defensa en el ámbito universitario». *La Cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuaderno de Estrategia 155, Madrid 2011.

LUTTWAK, Edward N. «A Post-Heroic Military Policy». *Foreign Affairs* 75 (4), pp. 33-44, 1996.

— «Toward Post-Heroic Warfare». *Foreign Affairs* 174 (3), pp. 109-22, 1995.

LLERA, Francisco José. «La opinión pública española ante la defensa nacional». *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*. Academia General Militar-Universidad de Zaragoza, Jaca (Huesca), 2014.

MAGRE, Jaume y HERRERA, Enric Martínez. «La cultura política». En Caminal, M. (ed.). *Manual de Ciencia Política*. Tecnos 3ª ed. Madrid 2006.

MARINA, José Antonio. «Pegagogía de la cultura de la seguridad en la enseñanza no universitaria». *La Cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuaderno de Estrategia 155. Madrid 2011.

MARRERO, Inmaculada C. *Hacia una nueva cultura de la defensa en España. Documento de Trabajo 11/2007*. Observatorio de Política Exterior Española. Fundación Alternativas, 2007. Disponible en web



- <<http://www.fundacionalternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/hacia-una-nueva-cultura-de-la-defensa-en-espana>> [consulta 20 de febrero de 2015].
- MARSAL, Jordi. «Cultura de defensa, transformación de las FAS y cambio social en la España democrática». En López Mora, F. y Ballesteros, M. A. (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa. Córdoba-Madrid, 2011.
- MATEOS, Araceli. «El concepto de cultura política», 2015. Disponible en web <<http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Culturapolitica.pdf>> [consulta 31 de mayo de 2015].
- MOLINER, Juan. «La defensa y el Consejo de Defensa Nacional». *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*. Academia General Militar-Universidad de Zaragoza. Jaca (Huesca), 2014.
- «Política de Defensa de España ante la amenaza del terrorismo yihadista». *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Vol. 1, n.º 1, verano, 2015.
- PALACIOS, José Miguel. «Evolución del concepto de seguridad». *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*. Academia General Militar-Universidad de Zaragoza, Jaca (Huesca), 2014.
- POWELL Jr., G. Bingham, et. al. *Comparative Politics Today: A World View*. Pearson-Longman<sup>a</sup> Intern. Londres 2012.
- PYE, Lucian W. *Politics, Personality and Nation Building*. Yale University Press. New Haven y Londres, 1962.
- QUERO, Felipe. *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*. Ediciones Ejército. España 1989.
- RAMÍREZ, Alfredo. «La seguridad y defensa europea: la contribución del Eurocuerpo a este proyecto común». Club de la Constitución. Granada 2015. Disponible en web <[http://clubdelaconstitucion.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=255:video-teniente&catid=57:videos-del-curso-201415&Itemid=110](http://clubdelaconstitucion.com/index.php?option=com_content&view=article&id=255:video-teniente&catid=57:videos-del-curso-201415&Itemid=110)> [consulta 2 de junio de 2015].
- ROLDÁN, Javier. «La política exterior española de seguridad y defensa. La vertiente exterior de las Fuerzas Armadas». En Javier Roldán Barbero (coord.). *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*. Universidad de Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina. Granada 2012.
- SCHMITT, Carl. *El concepto de lo político*. Alianza Editorial. Madrid 1991.

- SERRA, Eduardo. «Prólogo». *Libro Blanco de La Defensa 2000*. Ministerio de Defensa. Madrid 2000.
- SERRANO, José Luis. *Manual militar para periodistas*. Universidad de Granada–Mando de Adiestramiento y Doctrina. Granada 2012.
- SMITH, Rupert. *The Utility of Force*. Alfred A. Knopf. New York, 2007.
- TAMARIT, Joaquín. «La seguridad y la defensa de la sociedad española». En López Mora, F. y Ballesteros, M. A. (eds.). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Universidad de Córdoba-Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa. Córdoba-Madrid, 2011.
- TILLY, Charles. *Coerción, capital y los Estados europeos. 990-1990*. Alianza Editorial. Madrid 1992.
- ULLMAN, Richard H. «Redefining Security». *International Security*, 8 (1), pp. 129-153, 1983.
- URIARTE, Edurne. *Introducción a la Ciencia Política. La política en las sociedades democráticas*. Tecnos 3ª ed. Madrid 2010.
- VALLÈS, Josep M. *Ciencia Política. Una Introducción*. Ariel 8ª ed. Barcelona 2011.
- VILANOVA, Pere. «Introducción». *Cuaderno de Estrategia. 152 Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Madrid 2011.
- VIRILIO, Paul. *El accidente original*. Amorrortu Editores. Buenos Aires 2009.
- WEBER, Max. *El político y el científico*. Alianza Editorial. Madrid 1998.

---

- Artículo recibido: 22 de noviembre de 2015.

- Artículo aceptado: 22 de diciembre de 2015.

---

*Luis Miguel Sordo Estella*

*Coronel de Infantería(R) destinado en el IHCM, licenciado en Psicología y doctor en «Paz y Seguridad Internacional» (UNED). Jefe de la Sección de Archivos Instituto de Historia y Cultura Militar*

*Email: lmsordo@hotmail.com*

## PSICOLOGÍA DEL TERRORISMO: BREVE APUNTE

### Resumen

El terrorismo es un problema de índole global. Ningún país del mundo puede pensar que está libre del azote del miedo y el terror. Intereses geopolíticos, estratégicos, sociales o económicos agitan el mapa mundial dando lugar a conflictos entre países o entre regiones. En los últimos años han surgido determinados grupos u organizaciones terroristas de carácter yihadista que con fuerte poder militar y una violencia inusitada están provocando pánico, sufrimiento, pobreza y desolación en la población de muchos países. Con una estudiada política mediática y defendiendo una determinada ideología, grupos terroristas de diferente signo político-religioso y acusada personalidad entre sus miembros han conseguido el seguimiento de jóvenes fanáticos, muchos de ellos desarraigados socialmente y cuyas conductas son motivo de permanente estudio psicosociológico. La conducta violenta del terrorista no obedece *per se* a un trastorno mental, sino que es consecuencia de un proceso de socialización que afecta a mente y conducta. El terrorista no es un psicópata y las secuelas psíquicas que el terror de estos grupos produce en sus víctimas, y en la población que lo sufre, tienen una larga persistencia en la mayoría de los casos.

### Palabras clave

Terrorismo, fanatismo, yihadista, psíquica.

### Abstract

Terrorism is a global problem. No country in the world can consider itself free of the scourge of fear and terror. Geopolitical, strategic, eco-

conomic, or social interests agitate the world map giving rise to conflicts among countries or among regions. In recent years, some jihadist terrorist groups or organizations have emerged and, with strong military power and uncommon violence, are causing panic, suffering, poverty, and desolation among the population in many countries. With studied media politics and defending a specific ideology, terrorist groups of different political and religious persuasion, and a strong personality among its members, were able to obtain the following of young fanatics. Many of these young fanatics were socially rootless, their conduct being subject to permanent psycho-sociological analyses. A terrorist's violent behavior is not a mental condition per se, but rather a consequence of a process of socialization that affects the mind and the behavior. A terrorist is not a psychopath, and the psychological sequels that the terror these groups cause the victims and the population that suffers has a long persistence in most cases.

### Keywords

*Terrorism, fanaticism, jihadist, psychological.*

## PSICOLOGÍA DEL TERRORISMO: BREVE APUNTE

### Introducción

El terrorismo internacional ha resurgido en estas últimas décadas con más violencia en sus formas de actuación que en períodos anteriores. La incorporación de grupos armados de carácter yihadista sembrando el terror en pueblos, ciudades o regiones de países de Oriente y Occidente han llevado al estudio profundo de la conducta y la psique del terrorista fanático, quien no duda en realizar masacres, ni siente el mínimo arrepentimiento por ello. Las consecuencias psíquicas ocasionadas en las víctimas y familiares por las acciones violentas de las organizaciones o grupos terroristas son, en la mayoría de las ocasiones, verdaderamente dañinas e irreparables. Al daño físico producido por la acción violenta hay que añadir la huella psicológica que evoca más dolor y sufrimiento en el entorno de la víctima. La persistente sensación de miedo, el propio aislamiento social, la soledad, el sufrimiento continuo, la pena y angustia por la situación existente tras la acción violenta son factores relevantes en el posterior desarrollo conductual de las víctimas. Terrorismo y salud mental son antagónicos. Donde el terrorismo crece, los índices de salud mental disminuyen. A la luz de los hechos, el psicólogo y el psiquiatra tienen una verdadera tarea por delante para el estudio e investigación en el área del terrorismo.

### TERRORISMO: DEFINICIÓN Y ORIGEN

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua española* define terrorismo como «la dominación por el terror», también como «la sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror» o como «la actuación criminal de bandas organizadas que reiteradamente, y por lo común de modo indiscriminado, pretende crear alarma social

---

1 ROJAS, Enrique. *Las Semillas de la Violencia*. Espasa Calpe. Barcelona 1995, p. 17.

Según considera el prestigioso psiquiatra Rojas Marcos (1995), muchos expertos describen la violencia como «una cualidad humana omnipresente e inevitable». Esta afirmación suele ir unida a la tesis de que «la agresión cruel constituye una fuerza instintiva e intrínsecamente biológica». Desde el punto de vista mecanicista, la violencia es «una energía innata acumulada en un depósito interno, probablemente el cerebro, que se libera automáticamente».

2 TORRES, Jordi. «El Auge del Yihadismo en Occidente: Un Producto de la Modernidad». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Madrid, 25 de septiembre de 2015, p. 3. Según Torres: «Las causas del auge del yihadismo islámico son complejas y deben considerarse en un enfoque integral, estudiando aspectos económicos, sociales y culturales, así como históricos y políticos».

con fines políticos». El terrorismo es también definido como «la realización de actos de violencia por parte de un grupo clandestino para atemorizar a una población y/o forzar la voluntad de un Gobierno o de una organización internacional con el fin de alcanzar unos objetivos políticos».

La Naciones Unidas no han conseguido aprobar un convenio sobre terrorismo que incluya una definición del mismo, y ello impide que puedan ejercer su autoridad moral y proclamar de forma inequívoca que el terrorismo nunca se aceptará como una táctica, aun en defensa de las más nobles causas. En cualquier caso, el Grupo de Alto Nivel designado para las Acciones de las Naciones Unidas contra el Terrorismo considera que en la definición de terrorismo ha de incluirse, además de las disposiciones y normativas existentes, la siguiente descripción de terrorismo: «Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566(2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo»<sup>4</sup>. La administración americana proporciona otra interesante definición de terrorismo. En efecto, el Código de los Estados Unidos, en su título 22, Sección 2656f, afirma que el terrorismo es «una violencia premeditada, con motivación política, perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos no estatales o por agentes clandestinos».

Si nos aproximamos a sus orígenes, ya en la antigua Grecia, a los dos hijos de Ares (el dios de la guerra) y Afrodita (la diosa del amor) se les llamó Deimos (terror) y Phobos (miedo). Modernamente, el vocablo terrorismo fue acuñado durante la revolución francesa (1789-1799) para condenar el Reino del terror o Época del terror (1793-1794) impuesto por los revolucionarios contra los opositores, a los que ejecutaba o encarcelaba. El gobierno jacobino encabezado por Maximilien Robespierre consideró que el único método capaz de poder difundir las virtudes cívicas del nuevo régimen era la instauración de un gobierno basado en la intimidación, la coerción y el terror. Sin embargo, ya en el siglo I el historiador Flavio Josefo relata que existía dentro del movimiento judío opuesto a la dominación romana, los zelotes, una secta temible que se llamaba los *sicarii*. Dicho grupo se caracterizaba por el dominio mortal de la *sica*, pequeña daga con la que degollaban a sus enemigos, los romanos, y también a los judíos traidores y apóstatas.

---

3 AVILÉS Juan; Sepúlveda, Isidro. *Historia del mundo actual. De la caída del Muro a la Gran Recesión*. Síntesis. Madrid 2010, p. 324.

4 Naciones Unidas. «Acciones de las Naciones Unidas contra el Terrorismo». *Grupo de Alto Nivel*. Definición de Terrorismo, disponible en <<http://www.un.org/es/terrorism/highlevelpanel.shtml>> [última consulta: 9 de febrero de 2016].

5 AVILÉS, Juan. *El terrorismo en España: de ETA a Al Qaeda*. Arco. Madrid 2010, p. 10.

6 DE LA CORTE, Luis. *La lógica del terrorismo*. Alianza. Madrid 2006, pp. 23-26.



Estas acciones consideradas como los primeros actos terroristas estuvieron inspiradas en el fanatismo religioso. Como señala De la Corte (2006), durante los siglos XII y XIII apareció una banda denominada los *assassins* (los *asesinos*), pertenecientes a una secta chií de los ismaelitas que, embriagados de hachís antes de sus acciones violentas, se dedicaron, mediante pequeñas y limitadas operaciones por sorpresa, disfrazados de cristianos o extranjeros, a asesinar con dagas, armas arrojadas o veneno a sus enemigos los cristianos o musulmanes de Persia y Siria. Sus asesinatos se consideraban como actos de obediencia religiosa.

Algunos expertos consideran que el terrorismo moderno comienza con la Revolución Francesa, ya que los propios revolucionarios fueron los que aportaron una primera definición de dicho fenómeno. Con la aparición del terrorismo moderno, los conceptos de terror, terrorismo y terrorismo de Estado han adquirido una importancia singular. Algunos Estados han sido considerados incluso como «Estados terroristas» al cometer, consentir o instigar actividades terroristas, un ejemplo de ello lo tenemos en el pasado siglo XX en algunos países de Suramérica como Chile (general Pinochet) o Argentina (la junta militar del general Videla). Las actividades que realiza un Estado son consideradas terroristas si sobre la población civil se extiende el miedo como consecuencia de agresiones indiscriminadas, detenciones, secuestros, encarcelamientos, ejecuciones, asesinatos selectivos, financiación de grupos paramilitares, etc., independientemente de la intervención de los propios ejércitos en actividades terroristas contra otros países en acciones de guerra.

Desde el punto de vista histórico, organizaciones e instituciones han practicado el terrorismo de forma sistemática y prolongada llegando a ser una de sus actividades principales. También lo han ejercido, aun de forma esporádica o puntual, Estados y grupos subestatales en conflictos armados, en procesos de insurrección popular, en el campo de batalla, en guerrillas o en disturbios urbanos. Específicamente, se han ejecutado atentados considerados como terroristas y perpetrados por organizaciones criminales como mafias, cárteles del narcotráfico, colectivos racistas o xenófobos u otros grupos de ideario político-social extremadamente radical. Respecto a las repercusiones socio-políticas del terrorismo, añadiremos que el terror ha producido daño, sufrimiento y dolor en las víctimas, y respecto de los victimarios, persecución, prisión, muerte y fracaso político. En pocas ocasiones los movimientos terroristas han logrado su objetivo político o social, aun a pesar de la repercusión mediática buscada a nivel nacional o internacional con sus actos violentos, tratando de apoyar políticamente a Estados, desatando o prolongando conflictos sociales y políticos o desestabilizando instituciones políticas y sociales de países.

## Evolución del terrorismo

El avance en las comunicaciones, el desarrollo tecnológico de toda índole y las motivaciones étnico-religiosas de sus simpatizantes han incrementado y perfeccionado



las estructuras de las organizaciones terroristas, así como la colaboración con organizaciones y movimientos de otros países. Así mismo, han aumentado en su capacidad operativa y en el uso de la violencia, dando a sus acciones armadas una mayor espectacularidad y provocando más pánico y terror en la población<sup>7</sup>. Tradicionalmente, los grupos terroristas tenían una motivación ideológica, religiosa o patriótica, objetivo que actualmente se manifiesta con menos relevancia aunque se siga utilizando como propaganda en los medios de comunicación y para conseguir el mayor respaldo popular<sup>8</sup>.

El terrorismo yihadí representa la facción extrema del islamismo que pretende instalar un régimen político basado en el islam y cuya legislación se base exclusivamente en la sharía (ley islámica tradicional) establecida por Dios y que no puede ser modificada por los hombres. Este terrorismo se desarrolló inicialmente en los años 90 e iba dirigido contra países musulmanes apóstatas del islam como Argelia y Egipto. Posteriormente tuvo su auge en el conflicto afgano-ruso, surgiendo entre los jóvenes árabes combatientes en la resistencia afgana el grupo Al Qaeda (organización fundada en 1988 por Osama Bin Laden)<sup>9</sup>. Los grupos terroristas yihadistas, conocedores de la importancia de los medios de comunicación social en la difusión de su discurso, utilizan las teorías de la persuasión en su discurso radical, «incidiendo especialmente en las emociones del receptor de su mensaje y explotando sentimientos de injusticia, exclusión o humillación con el objetivo de iniciar procesos de captación, radicalización y reclutamiento»<sup>10</sup>.

Para un grupo terrorista resulta fundamental la adaptación al entorno, tanto para su eficiencia y eficacia, como para su propia supervivencia. Pero esta adaptación requiere un aprendizaje (organizacional) que le permita buscar soluciones a problemas, modificar tácticas y comportamientos o adelantar estrategias. En una organización terrorista el aprendizaje de nuevas habilidades y conocimientos de los miembros individuales interrelacionados es más importante que las propias capacidades de los miembros individuales por separado. El aprendizaje organizacional es un proceso por el cual un grupo terrorista puede adquirir «nuevos conocimientos o capacidades tecnológicas que pueden mejorar la toma de decisiones estratégicas, la planificación táctica o las actividades operativas»<sup>11</sup> y que se desarrolla en cuatro fases interrelacionadas: adquisición, interpretación, distribución y almacenamiento de la información<sup>12</sup>.

7 DE LA CORTE: *op. cit.*, pp. 32-33.

8 CESEDEN. *Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo*. Monografías del CESEDEN, Conclusiones del XLIII Curso Monográfico, Ministerio de Defensa, Madrid 2005, p. 52.

9 Avilés, Sepúlveda: *op. cit.*, p. 325.

10 FANJUL, María Luisa. «El mensaje persuasivo radical: Yihadismo y redes sociales». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 23 de octubre de 2015, p. 5.

11 SAMIEDO, Juan Pablo. «La estructura y organización de los grupos terroristas bajo la óptica del aprendizaje organizacional». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2 de octubre de 2015, p. 7.

12 *Ibidem*, pp. 7-8.

## TERRORISMO: EL TERRORISTA COMO AGENTE ACTIVO

### Características y perfil del terrorista

Conocer el perfil del terrorista es un componente fundamental en la ejecución de cualquier acción antiterrorista, en consecuencia, es necesario profundizar en todos los factores que intervienen en los individuos que deciden alistarse en un grupo de estas características. Las motivaciones que impulsan a una persona a acercarse a una organización terrorista son las siguientes: a) un sentimiento de pertenencia y cohesión al grupo; b) la atracción individuo-grupo; c) los valores y la motivación del grupo; d) el prestigio de los miembros del grupo; e) las normas del grupo; f) la necesidad de comunicación; g) la repercusión en el grupo de los cambios producidos en una parte del mismo.

Por ello, es importante analizar los efectos emocionales que intervienen en el proceso de captación y radicalización de un individuo para que asuma los valores del grupo, dotando de sentido su vida y sus actuaciones, siendo las poblaciones marginales y en estado de exclusión social las que son más proclives a ser seducidas por el discurso terrorista. La persuasión del mensaje en el simpatizante del grupo terrorista yihadista es el elemento fundamental del proceso de radicalización y posterior reclutamiento. El perfil del simpatizante yihadista que es susceptible de iniciar un proceso de radicalización y posteriormente ser reclutado se corresponde con una persona joven, marginada, desorientada y con una conducta antisocial que identifica el mensaje de los grupos terroristas como un mensaje persuasivo<sup>13</sup>.

El periodista y escritor José María Portell (1976), asesinado por la banda terrorista ETA en 1978, señalaba cómo eran los militantes que captaba esa organización armada en los años 70: procedían casi exclusivamente del País Vasco, oscilaban desde el obrero cualificado hasta el estudiante universitario, con una acusada personalidad y una fuerte ideología nacionalista. Argumentaba Portell que «ETA no es un movimiento que arrastra indiscriminadamente a las masas. Es un movimiento para jóvenes radicalizados en unas ideas nacionalistas»<sup>14</sup>.

El psicólogo y psiquiatra Alonso-Fernández (1986) considera que entre los fines estratégicos de los terroristas caben citarse<sup>15</sup>: la destrucción física o moral de sus adver-

---

13 FANJUL: *op. cit.*, p. 3.

14 *Ibidem*, pp. 6-8.

15 PORTELL, José María. *Los Hombres de ETA*, (3ª edición). Dopesa. Barcelona 1976, p. 64.

16 ALONSO-FERNÁNDEZ, Francisco. *Psicología del Terrorismo* Salvat Barcelona 1986, p. 2.

sarios, la intimidación general de la población o de un cierto sector de ella, el establecimiento de desorden político, social o económico o el mantenimiento a la fuerza de un aparente orden sociopolítico. Hay dos rasgos que definen el terrorismo: la violencia criminal organizada y sembrar la confusión, la alarma o el terror. La mentalidad del terrorista se basa en la convicción de que sus acciones no son criminales, sino que están enteramente justificadas y forman parte de una conducta socialmente positiva o incluso heroica.

Determinar, por ejemplo, las motivaciones de los mártires islamistas puede ayudarnos a identificar las estrategias específicas de reclutamiento utilizadas por organizaciones terroristas buscando hacerse con seguidores para su causa<sup>17</sup>. En 1993, dos psicólogos sociales, Karau y Williams aplicaron el llamado Modelo de Esfuerzo Colectivo (CEM)<sup>18</sup> a las motivaciones de los mártires islámicos para determinar los efectos del esfuerzo individual sobre las tareas colectivas<sup>19</sup>. El modelo identifica tres factores que contribuyen a una fuerza motivacional total de un individuo dentro del grupo: expectación, instrumentalidad y valencia de resultados<sup>20</sup>. La multiplicación de los tres factores produce la fuerza motivacional. Muchos sociólogos, periodistas y líderes militares consideran que la motivación de los mártires islámicos mediante la utilización de bombas para suicidarse obedece a los siguientes objetivos: ganar el paraíso, obtener recompensas en el más allá, resarcir la humillación sufrida, el deseo de venganza o el altruismo<sup>21</sup>.

## Rol del terrorista

El rol que un terrorista representa en las diferentes etapas de una organización (como relaciones públicas, logístico o actor violento) ejerce una marcada influencia sobre su constructo psicológico personal<sup>22</sup>. El denominado método «repertory grid» de George Kelly para explorar el constructo personal del individuo proporciona una interesante consideración relativa a cómo el terrorista ve su identidad en relación a su implicación en el terrorismo<sup>23</sup>. Existen tres etapas en el proceso: antes de que esté

---

17 OLECHOWICZ, Kari; MATUSIZ, Jonathan. «The motivations of Islamic Martyrs: Applying the Collective Effort Model». *Springer Science+ Business Media*. New York 2013, p. 339.

18 Las personas trabajarán más fuerte como un grupo si tienen afinidades cercanas con ese grupo o se han persuadido de que su esfuerzo será reconocido.

19 *Loc. cit.*

20 *Ibidem*, p. 340.

21 *Loc. cit.*

22 CANTER, David; SARANGI, Sudhanshu; Youngs, Donna. «Terrorists' personal constructs and their roles: A comparison of the three Islamic terrorists». *The British Psychological Society*, 2012, p. 162.

23 *Ibidem*, pp.162-163.

comprometido con el terrorismo, cuando estuvo activamente comprometido y cómo le gustaría estar. En un estudio realizado con tres terroristas seleccionados y estudiando los diferentes roles desempeñados dentro de la organización terrorista, se encontraron diferencias en el constructo personal de cada uno de ellos, de acuerdo a la duración de su implicación dentro de la propia organización terrorista. Los individuos seleccionados eran un antiguo líder de un grupo terrorista, un activista que había intervenido en diferentes atentados y otro individuo cuyo papel era el transporte y colocación de una bomba.

Para el primero (líder activista), los elementos identificados como claves en su compromiso con el grupo eran<sup>24</sup>: su padre, su hermano, su mujer, su cuñado, su mentor, dos amigos, un líder hindú<sup>25</sup> y la policía. Para el segundo (terrorista subordinado), las personas identificadas como claves incluían<sup>26</sup>: su padre, su hermano, su mujer, su abuelo, el individuo que le introdujo en la red terrorista, la persona que planeó el ataque con bombas y fanáticos hindúes. El terrorista portador de la bomba identificaba a las siguientes personas como claves<sup>27</sup>: su padre, su mujer, una profesora, un socio cercano, el organizador del ataque con bomba y otro terrorista relacionado. Las diferencias entre los constructos de estos tres individuos proporcionan una indicación de que es la naturaleza del sistema de constructo la que apoya su compromiso o no con el terrorismo.

Según los estudios realizados por el doctor Jeff Victoroff, del Departamento de Neumología y Psiquiatría de la University of Southern California School of Medicine, existen teorías psicológicas no suficientemente contrastadas empíricamente que han pretendido un acercamiento desde el enfoque psicológico a la mente del terrorista. Diversos informes sugieren que la modificación de factores sociales y psicológicos contribuye a la génesis de la mente del terrorista. Las conclusiones y propuestas en los estudios realizados son las siguientes<sup>28</sup>: 1) la conducta del terrorista está determinada por una combinación de factores biológicos, cognitivos, el temperamento, el medio ambiente y las dinámicas de grupo. El grado de influencia de cada uno de los factores depende de los terroristas individuales, grupos individuales o tipos de grupo; 2) los terroristas son psicológicamente muy heterogéneos. Cada terrorista está motivado por un complejo de experiencias y rasgos psicosociales; 3) los terroristas muestran diferentes subtipos psicológicos de acuerdo con sus tendencias conductuales o los roles dentro del grupo. Líderes y seguidores tienden a ser distintos psicológicamente; 4) se pueden considerar cuatro rasgos característicos de terroristas que lideran o son seguidores del grupo: alto afecto por un objetivo ideológico, percepción de opresión, humillación o

---

24 *Ibidem*, p. 166.

25 El estudio estaba realizado entre población paquistaní e hindú.

26 *Ibidem*, pp. 169-170.

27 *Ibidem*, p. 171.

28 VICTOROFF, Jeff. «The Mind of the terrorist. A Review and critique of psychological approaches». *The Journal of Conflict Resolution*. Vol. 49, n.º 1. SAGE, feb. 2005, pp. 34-36.

persecución, baja flexibilidad cognitiva y de tolerancia para la ambigüedad, capacidad de reprimir una fuerza moral instintiva y aprendida contra daños a inocentes; 5) la psicodinámica interna de un grupo terrorista está influenciada tanto por la específica personalidad del líder, como por el temperamento de los seguidores; 6) prevenir la conducta terrorista analizando la interacción de factores psicológicos, culturales, económicos y políticos que suscitan en los jóvenes una atracción hacia el terrorismo; 7) los expertos deben estar dispuestos a elegir entre los beneficios de confidencialidad y la necesidad del avance en el conocimiento de este campo; 8) los expertos deben estar dispuestos a investigar lo que les lleva al contacto directo con activos terroristas, con terroristas activos recientemente o con los que se arriesgan para ser terroristas; 9) se requiere una mayor inversión para avanzar en el campo de los aspectos sociales y conductuales del terrorismo.

En esa línea temática y experimental, los investigadores Irene Rebollo-Mesa, Trinca Poderman y Luis Moya Albiol señalan el importante avance que en estos últimos tiempos está teniendo el conocimiento de las contribuciones genéticas en la conducta agresiva, violenta y antisocial, así como la interacción existente entre los factores genéticos y ambientales<sup>29</sup>. Dichos investigadores afirman que existe la posibilidad de que los aspectos genéticos puedan influir en los factores biológicos como el arousal, los niveles hormonales y neurotransmisores que, a su vez, influyen sobre el comportamiento.

## Pensamiento y personalidad terrorista

La táctica del terrorismo es la violencia criminal, pero su estrategia es propagar la alarma, la confusión y el terror en una parte de la sociedad. Su objetivo es la afirmación del poder si se opera desde la institucionalidad y la desestabilización del Estado o el logro de concesiones (dinero, liberación de presos, exigencias políticas, etc.) cuando es un movimiento clandestino. La victoria del terrorismo solo puede ser limitada e indirecta, es decir, consecuencia de un proceso de negociación<sup>30</sup>, puesto que el terrorismo no pretende la derrota de su enemigo, sino dar la imagen de esa derrota. Solo tiene poder para operar, no para vencer y no tiene capacidad intelectual ni humana para gestionar la victoria.

El periodista y escritor José Javier Rueda, en un artículo publicado en referencia a los atentados ocurridos en París el 13-N de 2015, considera que las principales armas para luchar contra el terrorismo islamista son: «la cooperación policial y judicial, el intercambio de información, los mecanismos de cooperación bilateral y multilateral,

---

29 REBOLLO-MESA, Irene; POLDERMAN, Trinca; MOYA-ALBIOL, Luis. «Genética de la violencia humana». *Neurología de la Conducta. Revista de Neurología*, 2010; 50: pp. 533-40, disponible en <<http://www.neurologia.com/pdf/Web/5009/bdo90533.pdf>> [última consulta: 11 de febrero de 2016].

30 AZNAR, Federico. «Aproximación al fenómeno del terrorismo». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 10 de marzo de 2015, p. 4.

el exhaustivo control de internet, el estrangulamiento de las fuentes de financiación, el apoyo a la democratización, la solución del conflicto palestino y una integración exigente de los emigrantes»<sup>31</sup>.

Los terroristas se consideran a sí mismos «como personas que deben defenderse de los ataques implícitos o explícitos de las personas a las que dirigen sus acciones violentas»<sup>32</sup>. Dividen al mundo en dos grupos: *nosotros* y *ellos*, siendo *ellos* los responsables de lo que le sucede a *nosotros*. El terrorista acaba por creerse que se defiende del ataque de sus víctimas porque se dirigen contra su raza/etnia, su independencia o sus valores religiosos. Los terroristas creen firmemente que deben actuar como lo hacen, incluso cuando mueren matando, pues consideran que el martirio es el camino más corto hacia Dios y el más glorioso para combatir eficazmente al enemigo»<sup>33</sup>. Es muy característica en el terrorista la separación o distinción entre el bando propio y el de «los otros», proyectando sobre este último grupo su odio y frustración. Ambos bandos son irreconciliables, porque el bando propio considera a «los otros» (las víctimas) los verdaderos responsables de sus frustraciones, los odia y proyecta su venganza sobre ellos. Como consecuencia, los terroristas, cuando atentan se sienten víctimas, no victimarios.

En las frustraciones del terrorista subyacen expectativas políticas, sociales, personales o de otras índoles no cumplidas, lo que les conduce al odio y, en consecuencia, al deseo de venganza»<sup>34</sup>. La educación, la formación, la socialización en general, no la naturaleza, son factores que pueden convertir a un niño en terrorista con el paso del tiempo. Si nos fijamos en el perfil social de los componentes y simpatizantes de un grupo terrorista, como pueda ser Boko Haram»<sup>35</sup>, está compuesto de desplazados, de personas de clase media, de jóvenes marginados, de actores políticos y económicos relevantes e incluso de inmigrantes y niños de la calle»<sup>36</sup>. Esto está en contra de la estereotipada imagen de Boko Haram que se presenta como una organización terrorista que solo cuenta con analfabetos en sus filas.

Respecto a la personalidad terrorista, esta no se hereda, aunque a veces exista toda una familia de terroristas que constituye una transmisión intergeneracional del terro-

---

31 RUEDA, José Javier. «Menos bombas y más Inteligencia». *El Análisis, Heraldo de Aragón*, 21 de noviembre de 2015, p. 2.

32 SAN MARTÍN, José. *El terrorista. Cómo es. Cómo se hace*. Ariel, Barcelona 2005, p. 18.

33 TORRES: *op.cit.*, p. 10. Las acciones del Daesh «son parte integrante de la ideología, la provocación con la que se graban, la conmoción que buscan en el espectador, la publicidad que consiguen».

34 San Martín: *op. cit.*, p. 92.

35 Grupo insurgente de ideología salafista que opera en Nigeria y que recurre a métodos terroristas bajo un triple perfil: social, político y yihadista. Actualmente se autodenomina Estado Islámico de la Provincia de África Occidental.

36 NÚÑEZ, Jesús A. *Boko Haram. El delirio del califato en África Occidental*. Los Libros de la Catarata. Madrid 2015, p. 31.



rismo sin explicación biológica, pero sí de socialización<sup>37</sup>. En el caso del terrorismo vasco, simpatizantes de ETA de apellidos no vascos sufrieron la presión social de ser considerados ciudadanos no vascos (emigrantes españoles de segunda) en su infancia y adolescencia<sup>38</sup>. Para evitar esas frustraciones y la vergüenza de ser considerados de ascendencia española, dichos simpatizantes abrazaron la causa abertzale y muchos acabaron integrándose en ETA, dejando así su españolidad y adquiriendo la condición de vasco por su pertenencia a la banda armada. También los terroristas de Al Qaeda en Europa han manifestado públicamente que se han sentido considerados ciudadanos de segunda, emigrantes no bien recibidos e integrados socialmente en los países de acogida (con experiencias sufridas de desarraigo y frustración) antes de ingresar en las filas terroristas<sup>39</sup>.

La religión ha sido y es también un motivo o justificación para el ingreso en grupos terroristas que, bajo la bandera de la injusticia y pobreza social, captan a jóvenes idealistas hacia sus filas. Es el ejemplo del terrorismo islamista que no cree en el Estado nación. Los islamistas no son nacionalistas, no luchan por un Estado nación, su lucha es moral (además de política) y consecuencia del compromiso religioso. El enemigo real del terrorismo religioso es el infiel, el apóstata, representados por el mundo occidental, ellos son el adversario a destruir porque amenaza al islam. Los valores occidentales representados por la democracia, el socialismo, el comunismo, unidos a una cultura degenerada por conceptos como el materialismo, el hedonismo, la homosexualidad, etc., son considerados un atentado a la *sharía*, una forma de vida que está basada en la legislación divina.

A principios de los años dos mil, el grupo Boko Haram asentó su ideología antioccidental al considerar que los valores islámicos eran superiores a cualquier otro, y que las referencias occidentales habían provocado atraso y subordinación de las poblaciones musulmanas a intereses y actores foráneos<sup>40</sup>. Los terroristas islamistas que actúan en Europa forman un grupo muy heterogéneo que han sido introducidos al islamismo radical por reclutadores yihadistas. En un principio, para ellos no fue la religión esencial en sus vidas, tanto en su país de nacimiento como en su hábitat europeo. Aun no existiendo un único perfil, el que parece dominar en el terrorista islamista es el de una persona joven, culta y con recursos económicos, que pertenece a la clase media y pue-

---

37 Entre las familias compuestas por terroristas podemos citar a los hermanos Antonio Troitiño (22 asesinatos) y Domingo Troitiño (autor del atentado de Hipercor en Barcelona con 21 personas fallecidas), así como el hijo de este último, Jon Joseba Troitiño, pertenecientes todos a ETA. Ellos son el ejemplo de que el gen de la banda terrorista está extendido en algunas familias.

38 San Martín: *op. cit.*, p. 97.

39 SETAS, Carlos. «¿De qué hablamos cuando hablamos de Al Qaeda?». *Revista del Instituto de Estudios Estratégicos n.º 4*, Madrid, septiembre de 2014, p. 9.

40 NÚÑEZ, Jesús: *op. cit.*, p. 35.



de seguir estudios superiores incluso en Occidente. Así no es la pobreza o la injusticia social lo que lleva a la violencia, sino la lectura radical del islam<sup>41</sup>.

Los terroristas prefieren ser denominados soldados o luchadores por la libertad, puesto que el término terrorista nace consecuentemente de la naturaleza de un acto terrorista. Por su naturaleza, el terrorismo actúa premeditadamente contra la población civil, pero también tiene sus víctimas entre policías o militares, buscando la finalidad de infundir terror en la audiencia civil del atentado<sup>42</sup>. El acto terrorista busca aterrorizar a la audiencia, intimidar al observador del atentado, necesita observadores de sus acciones violentas.

Según Cooper (1978), el terrorista es alguien que busca con algún propósito inducir el miedo o el terror a otras personas<sup>43</sup>. La victimología del terrorismo comprende a todas aquellas personas directamente afectadas por sus acciones, así como al sector de la población al que se ha privado de tranquilidad y orden, incluyendo a los amenazados por la acción terrorista y a los ciudadanos inocentes y ajenos conmovidos por el acto terrorista. Una irracionalidad del terrorismo es la evaluación de sus resultados de acuerdo al número de víctimas conseguido, puesto que en el terrorismo no se protege al inocente, sino que se sirve de él<sup>44</sup>.

Al terrorismo le conviene siempre que sus acciones tengan un efecto irracional e imprevisible para potenciar así sus efectos perturbadores. En ese sentido, la estrategia del terror está movida por el resultado de un balance previo de costos y beneficios (cálculo racional), donde se concede máxima puntuación al impacto obtenido en los medios informativos y en la masa de población (baremo irracional). Esta peculiar planificación del terrorismo se ha beneficiado de los progresos de la tecnología del armamento y de los medios de comunicación.

---

41 CANO, Miguel Ángel. «Perfiles de autor del terrorismo islamista en Europa». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, artículos, 11-07 (2009), Universidad de Granada, 2009, pp. 9 y 13, disponible en <<http://criminnet.ugr.es/recpc/11/recpc11-07.pdf>> [última consulta: 10 de febrero de 2016].

La mayoría de los jóvenes reclutados por el Daesh tienen entre 18 y 35 años, de familia musulmana o no, de ciudades o de zonas rurales, de clase media o de entornos desfavorecidos, hombres, mujeres o familias enteras. Torres: *op. cit.*, p. 4.

42 Según la Fundación de Víctimas del Terrorismo, la organización terrorista ETA ha asesinado a 103 militares, 230 guardias civiles, 183 policías nacionales, 30 policías municipales y 14 policías autonómicos. Ver en *Víctimas del Terrorismo, Fundación de Víctimas del Terrorismo*. Estadísticas. Número de fallecidos por grupos profesionales, fundacionvt.org, disponible en <[http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=200&Itemid=99](http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=99)> [última consulta: 10 de febrero de 2016].

43 COOPER, H. H. A. *The terrorist and the victim*. *Victimology*, 1, pp. 229-239, 1976, *apud* Alonso-Fernández, 1986, pp. 119.

44 En España, ETA asesinó a víctimas inocentes como al niño Fabio Moreno, de 2 años, o a la joven Koro Villamudria, de 17 años. También planearon atentar contra nueve autobuses escolares del cuartel de Intxaurre (San Sebastián). Ver en ABASCAL, Santiago. *No me rindo. Sin miedo contra ETA y frente a la cobardía política*. La Esfera de los Libros, Madrid 2014, p. 101.

El catedrático de Psicología Enrique Baca considera que no hay en los terroristas una psicopatología diferente de la persona normal, que no son inestables emocionalmente, sino que se identifican con la misión, tienen la convicción absoluta que dan su vida en virtud de un hipotético beneficio a la humanidad (los suyos) y mantienen una identificación total con el líder<sup>45</sup>. El doctor Bacas sostiene que en la tipología del terrorista actual se dan: a) una idea obsesionada de la actividad terrorista (núcleo de la radicalización); b) rebelión ante todo (antisistema); c) rebelión ante la potencia ocupada. Y define el «c circuito de la víctima terrorista» con el siguiente esquema: agresión – sorpresa – indefensión – terror – alivio y culpa – humillación – intento de comprender – identificación de culpables (realista o no, abusiva o no) – odio – venganza – olvido.

### El terrorista y su lucha fanática

Es difícil establecer un perfil psicológico del terrorista, su procedencia se distribuye por toda clase de familias y estratos sociales y el propio sujeto no se reconoce a sí mismo, en la mayoría de los casos, como tal. La psicología individual de los terroristas no se puede considerar homogénea, sus rasgos psicológicos y su personalidad varían y no pueden generalizarse<sup>46</sup>. No hay definida una personalidad terrorista, la mayor parte de los rasgos varían de unos sujetos a otros, pero hay uno que aparece de manera ocasional o permanente, la del fanático luchador o apasionado idealista. El fanatismo luchador es parcial, porque solo abarca un sector de la personalidad y a lo largo del tiempo se alterna fases fanáticas de encendido y actividad, con otras de apagamiento o suspensión. El encendido puede ser espontáneo o accionado por estímulos externos y circunstancias de la vida (entrar en contacto con grupos fanáticos terroristas o dedicados a otras tareas).

El terrorismo es una ocupación más propia de jóvenes, porque en la edad juvenil el fanatismo luchador se enciende con mayor fuerza entre ideales religiosos, sociales o políticos. La fascinación por la causa crece en el fanático hasta grados extremos y se convierte en el eje de su personalidad y su conducta. Uno de los fanatismos más creciente es el religioso, considerado más absoluto e implacable que el militar y el político (la misma palabra fanático proviene del latín *fanum* (templo o edificio religioso))<sup>47</sup>.

Las relaciones de la religión con el fanatismo no se han extinguido: al sacerdote de religiones místicas estaba poseído por la divinidad se le llamaba fanático. En la antigüedad, los que practicaban un culto exacerbado a Ceres o Cibele (diosa de la

---

45 BACA, Enrique. «La radicalización desde la psicopatología». *Las nuevas dimensiones del terrorismo global*. Jornadas de Terrorismo. Fundación Manuel Jiménez Abad e IEES, Zaragoza, 18 de noviembre de 2015.

46 DE LA CORTE: *op. cit.*, p. 199.

47 ALONSO-FERNÁNDEZ: *op. cit.*, pp. 297-299.

agricultura), donde se mezclaban el histrionismo y la teatralidad con la brutalidad y la crueldad, eran considerados fanáticos. El propio Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define al fanático como un tipo de persona «que defiende con tenacidad desmedida y apasionamiento creencias u opiniones, sobre todo religiosas o políticas».

La tenacidad y el apasionamiento son precisamente dos características que se dan en el modo de ser y de actuar de los terroristas<sup>48</sup>, de ese modo, a las personas que se entregan de manera absoluta e incondicional a algo se les considera como fanáticos. Es suficientemente conocido y admitido que los ideales religiosos profundos estimulan el altruismo y el humanismo, pero cuando no se ha entendido bien ese significado, el fanatismo deshumanizado ha sido la bandera de muchas guerras y del terror institucionalizado y subversivo. En situaciones de fanatismo colectivo, el radical religioso puede llegar a actuar sacralizando el ideal de manera que se vuelve aún más implacable, por lo que el fanatismo puede elevar su grado de crueldad, intolerancia o intransigencia.

En la actualidad, ante los graves sucesos terroristas llevados a cabo por diferentes grupos terroristas de origen islámico, se han difundido múltiples opiniones de analistas políticos, de expertos en terrorismo y también de la propia sociedad, sobre la influencia que la doctrina islamista puede ejercer sobre la capacidad de actuación de los elementos terroristas<sup>49</sup>. Desde el verano de 2014, el Estado Islámico para Siria e Irak, el ISIS (siglas en inglés), verdadero ejército terrorista luchando en Irak y Siria, está causando miles de muertos y arrasando aldeas y ciudades en el Oriente Medio, combinando fanatismo religioso con la experiencia militar y obteniendo victorias espectaculares e inesperadas sobre las fuerzas de aquellos países<sup>50</sup>.

El ISIS impuso la sumisión a su sectarismo (mediante su exclusiva y errónea interpretación del islam) a chiitas, sunitas, kurdos, alauitas y cristianos de Siria e Irak, a los que asesinó o forzó a huir si los consideraba apóstatas, politeístas o no estaban de acuerdo con sus reglas, aplicando para ello el hombre bomba o la violencia pública para atemorizar y aterrorizar a sus adversarios. Desde el 10 de junio de 2014 (fecha en la que capturó Mosul, al norte de Irak) y durante 105 días, el ISIS arrasó Siria e Irak, a pesar de estar las fuerzas militares de estos países mejor equipadas y ser más numerosas.

---

48 DE LA CORTE: *op. cit.*, p. 214.

49 Recordemos los secuestros y asesinatos llevados a cabo por el grupo Boko Haran (Nigeria, 2002). Según el último informe de Amnistía Internacional, el reinado del terror de dicho grupo ha dejado 5500 civiles asesinados, unas 2000 mujeres raptadas, pueblos enteros arrasados, además de, violaciones, masacres masivas, lapidaciones, etc. La violencia terrorista y criminal de Boko Haran ha provocado la huida de 1,5 millones de personas desplazadas dentro de Nigeria y a los países limítrofes Chad y Camerún. UNICEF alerta también, de que 800 000 niños están privados de sanidad, educación y servicios sociales, es decir, a falta de la necesaria ayuda humanitaria. NARANJO, José: «El reinado del terror de Boko Haran». Internacional, *El País*. Dakar 14 de abril de 2015, disponible en <[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/13/actualidad/1428934482\\_032512.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/13/actualidad/1428934482_032512.html)> [última consulta: 10 de febrero de 2016].

50 COCKBURN, Patrick. *ISIS. El Retorno de la Yihad*. Editorial Planeta S. A. Barcelona 2015, p. 11.

A finales de septiembre de ese año el ISIS anunció el establecimiento de un califato que llegaba hasta el interior de Siria e Irak y cuyo líder era Abu Bakr al-Bagdadi. «Para EE. UU., Inglaterra y las potencias Occidentales, el surgimiento del ISIS y del califato es el más grande desastre». La guerra que se ha librado contra el terrorismo, en la que se han gastado millones de dólares y se han limitado las libertades civiles, ha fracasado estrepitosamente.

En el caso del terrorismo en el País Vasco, donde es mayor la dimensión religiosa de su población que en el resto de comunidades españolas, los ideales de la organización terrorista ETA son consecuencia de haber teñido de un socialismo moderno a un nacionalismo sacralizado y racista. La estrategia política de la organización se gestó en cierta medida en la clandestinidad de las sacristías (existiendo cierta controversia en este origen)<sup>51</sup>. Sus miembros caídos en acciones terroristas eran honrados como verdaderos héroes y mártires en iglesias y calles de sus pueblos o ciudades, mientras que los familiares de sus víctimas encontraban verdaderas dificultades para organizar a estas últimas un sencillo funeral en una iglesia vasca.

En cuanto al estado mental de los terroristas, no puede afirmarse que existan rasgos paranoides en sus conductas. El fanatismo no está considerado como una enfermedad mental y no figura entre las categorías diagnosticadas en el DSM-IV<sup>52</sup>. Así, la paranoia de origen psicopatológico implica la existencia de distorsiones cognitivas, de delirios de persecución acompañados de miedo intenso o de pensamientos que son robados por otros, evidencias que no se aprecian en los terroristas<sup>53</sup>. En la línea de lo anteriormente expresado, las personas consideradas con trastornos de tipo paranoico están incapacitadas para realizar una vida normal y tener un mínimo control sobre sus acciones y vida, hechos que no son conocidos en los terroristas.

## El fanático luchador

El fanático luchador y combativo se caracteriza por la sobrevaloración que hace de sus ideales, imponiéndolos a los demás de manera proselitista o belicosa. En él se dan dos rasgos psíquicos esenciales: la sobrevaloración de alguna cuestión ideal o personal

---

51 *Ibídem*, p. 47.

52 Según el sociólogo vasco Javier Elzo, ETA no nació en un seminario, aunque curas vascos (críticos con la falta de libertades en el régimen franquista) apoyaran los ideales de la banda armada pero rechazaran la violencia. ELZO, Javier. *Tras la losa de ETA. Por una sociedad justa y reconciliada*. PPC. Madrid 2014, p. 165.

53 DE LA CORTE: *op. cit.*, p. 215. El DSM IV es el *Manual Diagnóstico de los Trastornos Mentales* (American Psychiatric Association).

54 *Ibídem*, p. 179.

y la lucha por la propagación de sus convicciones<sup>55</sup>. El fanático de cuestiones personales se caracteriza por sus tendencias paranoides, donde crece la desconfianza y la formación de autorreferencias (los gestos y palabras de los demás creen que se refieren a ellos).

En el fanático luchador, sus ideales y creencias son llevados a la práctica bajo la lucha, su fanatismo belicoso le conduce a la práctica del terrorismo, y como sujeto agente induce a las demás personas que no eran proclives a aquel (fanatismo secundario o inducido). El llamado fanatismo primario se desarrolla desde la edad infantil estimulado por la privación afectiva y la hostilidad de adultos. Este tipo de fanatismo elige el terrorismo, mientras que el fanático secundario se fanatiza después de haber tenido contacto con un grupo terrorista. Tanto el fanático primario como el secundario se integran de forma armónica en un movimiento u organización terrorista y son estructurados mediante el adoctrinamiento ideológico llevado a cabo por personal cualificado pedagógicamente.

Dicho adoctrinamiento dentro del militante terrorista se realiza en cuatro fases según Alonso-Fernández (1986)<sup>56</sup>: 1ª) marginación social voluntaria; 2ª) asimilación ideológica; 3ª) la formación técnica en campos de entrenamiento; 4ª) la integración activa del sujeto en el grupo bajo las órdenes y disciplina de un mando. Durante estas fases o etapas el sujeto transita desde el abandono de la sociedad hasta la integración en un grupo terrorista con derechos y deberes, entre los cuales, estará el compromiso de dar muerte a personas indefensas sin experimentar el mínimo sentimiento de culpa<sup>57</sup>.

El fanático luchador o activo es intolerante, intransigente, poco propicio al diálogo y al discurso razonado, descalifica a todos los que discrepan de sus ideas considerándolos como traidores, tiranos o enemigos. Este tipo de fanático deforma las experiencias y las situaciones de acuerdo a sus convicciones e ideas (proceso distorsionante conocido como *catatimia*)<sup>58</sup> y su pensamiento es directo y concreto, incapaz de desarrollar pensamientos que estén sujetos a matizaciones y discriminaciones. En el terrorista, no ha lugar a la razón, mediante el fanatismo se oculta la luz de la razón y aparece la irracionalidad, no se busca la verdad porque ya se cree poseerla. Como señala De la Corte (2006), dos de las cualidades de la actitud fanática son la impermeabilidad a todo el flujo de informaciones y opiniones incongruentes con las creencias fanatizadas y la persistencia de dichas creencias a través del tiempo. En consecuencia, el fanatismo

---

55 Alonso-Fernández: *op. cit.*, p. 299.

56 *Ibíd.*, p. 301.

57 En 51 entrevistas realizadas a miembros de ETA por el catedrático de Ciencia Política, Fernando Reñares, ninguno de los entrevistados se mostró arrepentido de pertenecer a ETA y haber ejecutado acciones terroristas. REINARES, Fernando. *Patriotas de la muerte. Por qué han militado en ETA y cuándo abandonan*. Grupo Santillana de Ediciones, 6ª edición ampliada. Madrid 2011, p. 217.

58 Según el *Glosario de Psiquiatría* de Ildefonso Gómez Feria, *catatimia* es «la repercusión de determinado sentimiento sobre una función cognoscitiva como la percepción, tal es el caso de las *ilusiones catatímicas*».

podría ser definido como «un estado mental caracterizado por la adhesión tenaz y prolongada a ciertas creencias»<sup>59</sup>.

En cuanto a las características de la agresividad en el fanático activo, sus impulsos de actividad están regulados por la extrapunitividad, que se caracteriza por ser una orientación psicológica que determina al sujeto a descargar su agresividad de castigo sobre los demás, haciéndoles responsables de los males propios sin asumir la propia responsabilidad y culpa. Esa agresividad extrapunitiva se dirige en muchas ocasiones de manera irracional contra sujetos o entidades que son ajenos al sufrimiento o la frustración del sujeto fanático. En el terrorista, dicho comportamiento se dirige al Estado y sus servidores por una motivación racional (política, para debilitar y desmantelar al Estado) o afectiva (satisfacción, proyectando su hostilidad a la autoridad, al poder o al Estado).

Para un terrorista, las acciones que realiza están justificadas como una autodefensa política contra un Estado o un gobierno ilegítimo, y su irracionalidad le lleva a autoexcluirse de toda culpabilidad. En el terrorismo moderno, la denominada agresión tecnológica ha adquirido una dimensión especial, no hay contacto directo con la víctima, a través de un artilugio técnico el terrorista puede descargar su agresividad violentamente produciendo una matanza, racionalizando que cumple con su deber y sin arrepentimiento alguno. El fanático luchador idealista suele tener un «yo» (o ego) muy débil, de manera que si la función del yo se debilita, el «superyó» (o superego) y el «ello» (o id) asumen sus funciones y se hacen dueños de la situación<sup>60</sup>.

Desde el punto de vista científico, el profesor Martín Ramírez (2006) señala que la serotonina está considerada como un inhibidor de la mayoría de las formas de agresión, de tal manera, que un aumento de la capacidad serotoninérgica reduce la impulsividad, mientras que la reducción de esa hormona provoca un aumento en la frecuencia e intensidad de las reacciones agresivas y antisociales<sup>61</sup>. La serotonina parece estar implicada en determinados aspectos del comportamiento como son la depresión, ansiedad, violencia, agresión, adicción, suicidio, impulsividad, compulsividad, cooperatividad, timidez y dominación social.

El psiquiatra Fuertes Rocañín considera que «el fanatismo terrorista está ligado a un trastorno psiquiátrico, un delirio con fuerte carga emocional que se desarrolla durante largo tiempo y crea sujetos muy peligrosos»<sup>62</sup>. Continúa el Dr. Fuertes manifestando

---

59 DE LA CORTE: *op. cit.*, p. 218.

60 ALONSO-FERNÁNDEZ: *op. cit.*, p. 304-305.

61 MARTÍN RAMÍREZ, José. «Neurorreguladores cerebrales de la agresión. Psicofarmacología de las conductas agresivas». *Methodé*. Universitat de Valencia, 2006, disponible en <<http://metode.cat/es/Revistas/Monografics/Una-historia-de-violencia/Neuroreguladors-cerebrals-de-l-agressio>> [consulta: 1 de abril de 2015].

62 FUERTES ROCAÑÍN, José Carlos. «Fanatismo y psiquiatría». *La Amenaza Yihadista*. Tribuna, *Heraldo de Aragón*, 17 de noviembre de 2015, p. 22.



que el fanatismo «son pensamientos que no siguen las reglas de la lógica y la razón, y que se impregnan de una fuerte carga emocional». Ello lleva a los terroristas fanáticos a morir matando. Para despreciar la propia existencia y vencer el instinto de supervivencia, debe existir una patología psiquiátrica, «en la que la mente del enfermo se puebla de un conjunto de creencias falsas, absurdas, desproporcionadas, cuando menos, construidas de una manera patológica y enfermiza»<sup>63</sup>.

El fanático delirante deja de pensar y de razonar de forma lógica, pasando a considerarse un elegido, alguien que tiene la capacidad de «haber comprendido la verdadera trascendencia, un mensaje o idea sobrevalorada al extremo». Ello le provoca que distorsione su comprensión de la realidad, su suspicacia aumenta y el sentimiento de persecución está presente en todo. Sus razones son las únicas verdades absolutas y todo aquello que no las respalde deja de ser considerado como válido. En ese contexto, el sujeto presenta una elevada intolerancia a la frustración «y, acto seguido, la capacidad de matar es directamente proporcional a la insignificancia de la propia existencia en el contexto de la defensa de la idea mitificada»<sup>64</sup>.

## LAS REACCIONES DE MIEDO Y TERROR AL IMPACTO TERRORISTA

Los atentados cometidos en París en enero de 2015 contra el semanario satírico francés *Charlie Hebdo*, una nave industrial y un supermercado judío dejaron la cifra de 20 muertos (3 de ellos terroristas yihadistas) y 12 heridos después de 54 horas de terror en la capital parisina. Meses después, el 13 de noviembre, la capital parisina volvió a ser testigo de otro brutal atentado terrorista perpetrado en varios lugares de la ciudad (tres restaurantes y una sala de música) con la escalofriante cifra de 130 muertos y 350 heridos. Estos atentados han causado en la población europea una elevada respuesta emocional, perfectamente comprensible en la población civil. Pero las autoridades políticas deben tener cabeza fría en ocasiones donde actúa el fenómeno terrorista, pues afrontar el terrorismo requiere, entre otras medidas estratégicas, mucha serenidad<sup>65</sup>.

El sobredimensionar la amenaza terrorista es un asunto sumamente delicado. La obsesión por la seguridad puede dar lugar a que los terroristas dominen la agenda de seguridad, como pretenden, y dé lugar a una reacción desproporcionada de las autori-

---

63 *Loc. cit.*

64 *Loc. cit.*

65 JIMÉNEZ, Javier. «Terrorismo: miedo, comunicación y consenso». Observatorio PS y D. *Cátedra Paz, Seguridad y Defensa*. Universidad de Zaragoza-Ministerio de Defensa, 20 de febrero de 2015, disponible en <<http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/terrorismo-miedo-comunicacion-y-consenso.html>> [última consulta: 10 de febrero de 2016].



dades que, a su vez, genere más reclutamiento terrorista<sup>66</sup>. Para extender su estrategia de terror el terrorismo se aprovecha de los medios de comunicación y de su inmediatez<sup>67</sup>.

Según el Global Terrorism Index de 2014, la preocupación por el aumento actual del terrorismo y su forma de violencia es pequeña si la comparamos con las 437.000 personas que murieron, por ejemplo, por homicidio en 2012<sup>68</sup>. De acuerdo con el citado estudio, en EE. UU., una persona tiene una probabilidad 64 veces mayor de morir por homicidio que por terrorismo. No debemos olvidar otros problemas que subyacen en el empleo de la violencia como son la pobreza, la desigualdad, la dignidad, la privación de los derechos y libertades y la injusticia social, es decir, cuestiones que afectan a millones de personas en el mundo<sup>69</sup>.

Al aumento del terrorismo internacional con atentados suicidas de gran impacto sobre la población civil en Oriente Medio y África, no solo se le debe hacer frente con el poder militar (no siempre eficaz), sino también con el desarrollo de una estudiada estrategia mediática y pedagógica coherente con el discurso que se pretende oponer. Conviene recordar que los conflictos no siempre son de naturaleza militar y la respuesta de toda sociedad democrática debe ser ajustada a la legalidad internacional y a los derechos humanos. Deberíamos también hacer un ejercicio de profunda reflexión al observar cómo la actividad y la cantidad de los grupos terroristas en el mundo han aumentado en la actualidad, a pesar de las estrictas medidas tomadas en materia de seguridad terrorista tras los sucesos de Nueva York, Madrid, Tokio, Afganistán, Irak o recientemente París<sup>70</sup>.

---

66 El atentado del 13-N en París provocó el decreto del estado de emergencia en Francia durante tres meses ante la posibilidad de nuevos atentados.

67 Facebook, Twitter, Youtube, Instagram o Tumbir son las principales plataformas de redes sociales utilizadas por los grupos yihadistas para compartir sus mensajes propagandísticos. LEJARZA, Eguskiñe. «Terrorismo Islamista en las Redes-La Yihad Electrónica». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 15 de septiembre de 2015, p. 2.

68 Institute For Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2014*, EE. UU. 2014, p. 44, disponible en <[http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014\\_0.pdf](http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014_0.pdf)> [última consulta: 10 de febrero de 2016].

69 Según la organización Oxfam Intermón (mayo-2015) existen actualmente más de 51 millones de personas refugiadas en el mundo a consecuencia de los conflictos existentes, intensificados especialmente en Siria, Sudán del Sur y la República Centrafricana.

70 Un exhaustivo estudio realizado por la firma Periscopio basado en el informe del Consorcio Nacional para el Estado del Terrorismo y Respuestas al Terrorismo dependiente de la Universidad de Maryland (USA) y del Global Terrorism Database, el EI (Estado Islámico) era la organización terrorista (de las 25 más activas) que encabezaba la lista mundial de acciones terroristas cometidas entre 1970 y 2013, con más de 8000 asesinatos y de 19.000 heridos en sus 17 años de existencia. *Europa Press*, Nacional, Madrid, 1 de febrero de 2015, disponible en <<http://www.europapress.es/nacional/noticia-eta-ya-mas-vieja-3000-bandas-terroristas-existentes-mundo-delante-farc-eln-20150201121248.html>> [última consulta: 10 de febrero de 2016].

## La importancia de los medios de comunicación en la propagación del terror

No olvidemos que el objetivo del terrorismo es sembrar el terror en la población. Este es un componente clave del terrorismo, la propagación del miedo y del terror a la máxima cantidad de población civil es la mejor propaganda para el terrorista<sup>71</sup>, más allá de la muerte perseguida con el atentado perpetrado. La observación del terror es más importante que la propia muerte, la violencia debe extenderse no solo a los asesinados sino también a los que observan el crimen. La utilidad de la información sobre actos terrorista está en entredicho en la actualidad, puesto que sirve al objetivo mismo del terrorismo: propagar la propia acción terrorista y sus consecuencias extendiendo el miedo y el horror a la sociedad. Por lo tanto, información y propaganda han de conjugarse respetando siempre una cuestión que parece fundamental: la integridad de las víctimas con el preciso deber de informar.

El profesor de la Universidad Rey Juan Carlos, Rogelio Alonso, establece la finalidad que la «lógica terrorista» busca en los medios de comunicación: persigue ser noticia de primera página, convertirse en vanguardia social, la movilización, crear fractura entre la opinión pública y sus lectores, cuestionar versiones objetivas de su violencia, mostrar la importancia de su desafío al Estado, convertirse en sujeto de negociación<sup>72</sup>. Alonso, estima que la responsabilidad de los medios de comunicación ante el fenómeno terrorista es no dar publicidad positiva al terrorismo, no subestimar la naturaleza criminal del terrorismo, no confundir o distorsionar o simplificar causas y consecuencias del terrorismo, no reproducir la propaganda terrorista, no legitimar el terrorismo y contrarrestar la subcultura de la violencia.

«La expansión de internet ha cambiado drásticamente la actuación y desarrollo de la amenaza del terrorismo global islamista<sup>73</sup>». Con la llegada de las redes sociales el mensaje del terrorismo yihadista puede ser emitido directamente, difundir sus ataques, darse a conocer, fomentar el miedo o reclutar adeptos. A través de dichas redes transmiten la brutalidad (decapitaciones y quema viva de personas) para reflejar supremacía y causar terror, victimización a sus seguidores y comunidad islámica, así como la propaganda de sus actividades cotidianas (adiestramiento, material militar, ejército, vestimenta) para atraer nuevos miembros<sup>74</sup>.

---

71 TORRES: *op. cit.*, p. 14. «Internet es sin duda el lugar de socialización hacia una nueva identidad islámica radical y muestra también su fuerza en el mundo tecnológico occidental».

72 ALONSO, Rogelio. «Propaganda o información. El papel de los medios de comunicación». *Las nuevas dimensiones del terrorismo global*. Jornada sobre Terrorismo. Fundación Manuel Jiménez Abad e IEES. Zaragoza, 18 de noviembre de 2015.

73 TAPIA, M<sup>a</sup> Eugenia. «Análisis de la estrategia comunicativa del terrorismo yihadista: El papel de las redes sociales». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Madrid, 4 de enero de 2016, p. 4.

74 *Ibidem*, pp. 4-9.

Actualmente, la amenaza yihadista se cierne también sobre Europa<sup>75</sup> (España está en el punto de mira del terrorismo islamista) aunque la actuación terrorista acapara zonas de Pakistán, Siria, Libia, Irak, Afganistán o varios países africanos, donde los atentados colectivos y masacres indiscriminadas de población civil (incluidos mujeres y niños) llenan las portadas de los medios de comunicación y provocan grandes éxodos de refugiados a otros países, creando una situación de verdadera emergencia ante la necesidad de ayuda internacional en todos los órdenes: alimentos, agua, medicinas, alojamiento, hospitales de campaña, etc.

En ese contexto, la propagación del miedo y la ansiedad ante el terror de un atentado han de evitarse, en la medida de lo posible, por parte de las autoridades estatales y los medios de comunicación ayudando a las víctimas y gestionando la respuesta emocional del entorno poblacional. En nuestro entorno más inmediato, según una información del Ministerio del Interior dada en la cumbre sobre radicalización y terrorismo celebrada en la ciudad de Niamey (mayo de 2015), España ha detenido en estos 10 últimos años a 568 yihadistas consecuencia de 124 operaciones antiterroristas<sup>76</sup>.

El general Ballesteros Martín considera la amenaza global que supone el grupo terrorista Daesh para el mundo y afirma que dicha organización ha dividido momentáneamente a los yihadistas; su estrategia refuerza el yihadismo; la comunidad internacional tiene que derrotarlo y se necesita para ello una estrategia contraterrorista eficaz. Señala también que la participación árabe es fundamental en la lucha contra el Daesh, que las comunidades musulmanas deben movilizarse; que hay que luchar contra la radicalización de los países musulmanes y que se debe contemplar la intervención militar dentro de la legalidad<sup>77</sup>.

Ante el éxodo de refugiados de Siria, Afganistán, Irak o Somalia se han alzado muchas voces discrepantes por el riesgo de infiltración de terroristas y que se ha visto aumentado por los últimos atentados ocurridos en París el 13-N. Esta afirmación no contrastada, en caso de interiorizarse, «puede llegar a generar miedo, rechazo o violencia por parte de algunos sectores de las comunidades de acogida»<sup>78</sup>. El problema puede agravarse si las autoridades proyectan esta visión sin la puesta en marcha de las políticas necesarias para enfrentarse a la situación y proporcionar soluciones a dicho problema.

75 Los últimos atentados el 13-N en París por miembros terroristas del Daesh y la información de la propia presencia de ese grupo yihadista en Bruselas ha hecho elevar considerablemente el nivel de riesgo de atentados en Francia, Bélgica, Alemania, Inglaterra e incluso en España.

76 ORTEGA, S. «España ha detenido en los últimos diez años a 568 yihadistas en 124 operaciones antiterroristas». Mundo, *Heraldo de Aragón*. Zaragoza, 15 de mayo de 2015, p. 40.

77 BALLESTEROS, Miguel Ángel. «El terrorismo global como amenaza exterior para España». *Las nuevas dimensiones del terrorismo global*. Jornada sobre Terrorismo. Fundación Jiménez Abad e IEES. Zaragoza, 18 de noviembre de 2015.

78 COHEN, Jessica. «Efectos sociales del Terrorismo. Crisis de refugiados y argumentaciones erróneas». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 16 de octubre de 2015, p. 2.

## EL TERRORISMO Y SUS SECUELAS EN LA POBLACIÓN

Los sucesos del 11-S acaecidos en la ciudad de Nueva York provocaron en sus habitantes una alteración psicológica de tales dimensiones que sus secuelas aun permanecen en muchos neoyorquinos<sup>79</sup>. Los neoyorquinos comenzaron a raíz del ataque terrorista del 11-S a tener dificultades con el sueño, pesadillas, agitación, ansiedad e ira<sup>80</sup>. El desplome de las Torres Gemelas fue interpretado por muchos ciudadanos, incluso por personas que no eran creyentes, como un fenómeno religioso de tipo apocalíptico (el fin del mundo o el juicio final). El ataque dejó cerca de 3000 víctimas y la sensación constante en su población de ser el blanco permanente del terror.

Según el profesor de Psicopatología de la Universidad Complutense y de San Diego State University, Carmelo Vázquez, estudios científicos revelan que «los efectos clínicos se circunscriben casi por completo a las personas que han estado afectadas directamente por los atentados (víctimas, familiares, equipos de ayuda y voluntarios)»<sup>81</sup>. Los efectos clínicos negativos (trastornos estrés postraumático) se van diluyendo desde la considerada como *zona 0* a las zonas más alejadas.

El estado de alerta, ante la sospecha de nuevos ataques terroristas procedentes de Oriente Medio en los días y semanas siguientes, provocó miedo y terror exacerbados en la población y los ciudadanos americanos evitaban la visita a lugares de alto riesgo como grandes superficies, cines, túneles, edificios altos o aviones. En la actualidad, algo semejante ha ocurrido con los atentados yihadistas de París del mes de noviembre y en Bruselas, ciudad paralizada durante días.

Tras el 11-S el presidente Bush y el alcalde de Rudolph Giuliani se vieron en la necesidad de dirigirse a la población por radio y televisión para solicitar calma y la progresiva incorporación a sus actividades cotidianas. Igual hizo el presidente de la República

---

79 SETAS: *op. cit.*, p. 3. Al Qaeda, organización que perpetró los atentados del 11-S, se hizo famosa mundialmente a raíz de dichos atentados. En 1998, Al Qaeda perpetró dos ataques terroristas contra las embajadas estadounidenses en Tanzania y Kenia saliendo así del anonimato.

80 CÁRCAMO, Jaime; SÁNCHEZ-LACAY, Arturo; LEWIS-FERNÁNDEZ, Roberto. «El impacto psicológico de los ataques terroristas del 11-S de 2001 en la ciudad de Nueva York: el trastorno por estrés postraumático y la recuperación de una ciudad traumatizada». *Revista chilena de Neuropsiquiatría*, 40 (Suplemento 2), pp. 86-96, Santiago (Chile), noviembre de 2002, disponible en <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So717-92272002000600008](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So717-92272002000600008)> [última consulta: 9 de febrero de 2016].

81 VÁZQUEZ, Carmelo. «Los efectos psicológicos del terror: evidencia científica y usos políticos». *El País*, 30 de marzo de 2004, disponible en <[http://elpais.com/diario/2004/03/30/espana/1080597622\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/03/30/espana/1080597622_850215.html)> [consulta: 9 de febrero de 2016]. Ver del mismo autor: «Reacciones de estrés en la población general tras los ataques terroristas del 11-S, 2001 (EE. UU.), y del 11-M, 2004 (Madrid, España): Mitos y realidades», *Universidad Complutense*, Madrid 2005, disponible en <[http://institucional.us.es/apcs/doc/APCS\\_1\\_esp\\_9-25.pdf](http://institucional.us.es/apcs/doc/APCS_1_esp_9-25.pdf)> [última consulta: 9 de febrero de 2016].

Fancesa, François Hollande, horas después del 13-N no sin afirmar que Francia estaba en guerra.

Diversos estudios han revelado que las personas que experimentaron directamente los ataques terroristas a las Torres Gemelas de Nueva York continúan desarrollando alteraciones psicológicas, como trastorno por estrés postraumático (TEPT), ansiedad, depresión, alcoholismo o drogadicción<sup>82</sup>. Estas personas pueden además desarrollar otros síntomas, como son la evitación del recuerdo traumático, entumecimiento y aislamiento psicológico generalizado o excitación fisiológica generalizada.

Como señalan Cárcamo y col. (2002)<sup>83</sup>, los estudios de prevalencia del TEPT en Estados Unidos antes del 11-S señalaban unas cifras de un 10,4 % en mujeres y un 5 % en hombres. Pues bien, a las cinco/seis semanas tras el atentado, las cifras aumentaron a un 20 % en población adulta en las zonas cercanas al lugar de los hechos. Los síntomas del TEPT pueden aparecer inmediatamente al hecho traumático, pero también días, semanas, meses o años después. El inicio del TEPT también puede influir en el proceso de recuperación, de manera que aquellas personas que sufrieron el trastorno en las dos primeras semanas después del trauma (comienzo temprano) tuvieron una mejor recuperación al cabo de tres meses, comparativamente con aquellas personas que desarrollaron síntomas agudos entre dos a seis semanas después del trauma.

## Globalización del miedo

Según el investigador Leonardo Ordóñez (Escuela de Ciencias Humanas, Universidad del Rosario, Colombia, 2002) en el actual proceso de globalización el sentimiento del miedo acosa con mucha más fuerza a los habitantes de la geografía mundial<sup>84</sup>. El notable incremento del terrorismo, las amenazas ambientales constantes, los riesgos derivados del desarrollo de nuevas tecnologías y la inestabilidad política existente en algunos países o regiones han dado lugar a una creciente propagación del miedo.

La globalización del miedo se puede considerar como un fenómeno complejo en el que intervienen tres factores principales<sup>85</sup>: 1º) inaprehensibilidad y propagación horizontal de las nuevas formas de terrorismo; 2º) presencia invasiva de los medios de comunicación en la vida de las personas en el mundo y 3º) la utilización estratégica

---

82 MAS, Blanca. «Trastorno de Estrés Postraumático». *Manual de Terapia de Conducta. Tomo I*. Vallejo Pareja (coord.). Dykinson, Madrid 2012, p. 565.

83 *Ibidem*, cita 80.

84 ORDÓÑEZ, Leonardo. «La globalización del miedo». Conclusiones. *Revista de Asuntos Sociales* n.º 25, documento pdf. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes. Colombia 2002, p. 95, disponible en <<http://res.uniandes.edu.co/view.php/284/view.php>> [última consulta: 9 de febrero de 2016].

85 *Ibidem*, p. 102.

del miedo por los poderes político-económicos del capitalismo global. Comprender de manera adecuada la globalización del miedo requiere una investigación de la articulación de estos tres factores, aunque la potencia para suscitar el miedo depende, en buena parte, de las tensiones y los riesgos característicos de la modernidad tardía.

Tras los atentados del 11-S y las reacciones de Estados Unidos y aliados, así como la amenaza del terrorismo yihadista en el mundo, la sociedad global vive en un estado de miedo permanente. La combinación de tres factores lo hacen posible: la tecnología, la comunicación y la política<sup>86</sup>. Según Camila Rueda (2015), el miedo acosa más al mundo gracias la globalización, las amenazas ambientales, las crisis económicas y las nuevas tecnologías<sup>87</sup>. El miedo no es nuevo, existe desde los orígenes del hombre y es un efecto colateral de la integración de las sociedades humanas, el sentimiento de miedo se ha difundido como lo ha hecho la cultura o la política y principalmente el terrorismo.

Según Ordóñez (2002), la globalización del miedo no se puede considerar como un proceso irreversible como pueda serlo la propia globalización. El estado de miedo permanente no es una consecuencia inevitable, sino que «constituye un desafío a la espera de una respuesta inteligente»<sup>88</sup>. El miedo puede ser vencido no dejándose seducir por la esperanza de seguridad, lo que no implica resignación y pasividad. El miedo es un compañero del ser humano, pero ello no significa que debamos resignarnos a vivir acosados por el miedo, sino que es necesario desactivar la magnificación mediática y psicológica del miedo y no ignorar las condiciones sociales que lo perpetúan<sup>89</sup>.

Reconocer la globalización del miedo como un producto emergente desencadenado por la mundialización de las comunicaciones no significa que debamos olvidar los escenarios locales de constitución del miedo. El miedo es globalizado por los medios, pero estos solo globalizan miedos que han sido previamente producidos. La producción del miedo no solo es una respuesta al fanatismo de grupos radicales es también respuesta a las dinámicas globales que lo hacen posible y se encargan de multiplicar su resonancia, dando lugar a que el terror se retroalimente así mismo sin parar.

Para P. Pérez-Sales, C. Vázquez, y M. Arnosó, (2009) de la Asociación Española de Neuropsiquiatría de Madrid<sup>90</sup>, ante atentados de carácter puntual los ciudadanos no

---

86 LEJARZA: *op. cit.*, p. 3. «Los talibanes utilizaban el alias@alemarahweb, para subir *tweets* a la red con una frecuencia sorprendente: se han dado ocasiones en las que se han colgado uno por hora».

87 RUEDA, Camila. «La globalización del miedo». *Prezi*, 22 de abril de 2015, disponible en <[https://prezi.com/95k8i8gby2y\\_/la-globalizacion-del-miedo/](https://prezi.com/95k8i8gby2y_/la-globalizacion-del-miedo/)> [última consulta: 9 de febrero de 2016].

88 ORDÓÑEZ: *op. cit.*, p. 102.

89 Miedo a decir que se tiene miedo. Lo cuenta el joven político vasco Santiago Abascal (2014) en su libro: «Cuando ETA mató a Santiago Oleaga, sus compañeros de *El Diario Vasco*, en señal de protesta, posaron en una foto, solo que de espaldas al lector, para no ser reconocidos. Otros que no se atrevieron fueron los camioneros de Berriozar cuando el Ayuntamiento erigió un monumento a las víctimas del terrorismo y un transportista de Cantabria tuvo que llevar las piedras». ABASCAL: *op. cit.*, p. 61.

90 PÉREZ-SALES, P.; VÁZQUEZ, C.; Arnoso, M. «Aprendizaje postraumático individual y colectivo ante situaciones de terrorismo y violencia colectiva: Datos para un debate». Conclusiones. En Márquez, I., Fernandez-



cambian de criterio respecto de la visión del mundo, las creencias o la confianza en el ser humano, pero sí lo hacen respecto a la seguridad personal, a la percepción de riesgo o a las decisiones políticas. En situaciones de terrorismo de Estado, sí se pueden percibir cambios respecto de la visión del mundo, también se pueden dar situaciones de habituación o anestesia ante la violencia, fundamentalmente, cuando esta tiene amplia difusión mediática y menor impacto en la vida diaria de la gente (ej.: en el País Vasco se puede percibir que para una mayoría de su población el terrorismo no sea su principal problema).

Ante la realización de actos de terrorismo pueden aparecer determinadas conductas o estados emocionales, así como actitudes positivas de diferente signo, pero ello no evidencia que pueda existir un «crecimiento postraumático» a largo plazo como señalan Pérez-Sales y col. (2009)<sup>91</sup>. Sí se pueden diferenciar unos efectos a corto plazo, caracterizados por conductas solidarias y altruistas, de apoyo a las víctimas o de participación en homenajes o manifestaciones hacia ellas. Estos efectos serían de carácter transitorio (uno o dos meses) y dependientes del contexto, fundamentalmente, de la actuación de los medios de comunicación en apoyo a convocatorias, en las noticias referentes a testimonios ejemplarizantes o en la transmisión de mensajes dirigidos a la movilización, todo ello bajo tres principios: 1) hay que hacer algo 2) hay que realizarlo con urgencia y 3) hay que hacer un cambio, es posible y Vd. es parte de él.

También existirían efectos a medio plazo, considerados sentimiento de culpa colectiva en una parte del grupo considerado agresor y que, bajo determinadas circunstancias, podrían llevar a actitudes reparadoras. Habría que sopesarlo con la disminución de la capacidad de perdonar que aparezca tras la comisión de un acto terrorista y que esté indefectiblemente ligada a la percepción del daño causado y a la posibilidad de que pueda desarrollarse un sentimiento de confianza mutua.

Por último, se podrían citar los efectos a largo plazo, caracterizados por el olvido selectivo de la violencia, su justificación y consecuencias por parte de la sociedad de hechos traumáticos colectivos, minimizados por los vencedores, han alimentado el victimismo del propio grupo y minimizado el daño causado a otros<sup>92</sup>. A pesar de la existencia de organizaciones colectivas de resistencia a la violencia, es necesario estudiar los componentes de esta, las condiciones que favorecen su aparición y su mantenimiento, sus efectos negativos y los modos para contrarrestarlos.

---

Liria, A., y Pérez-Sales, P. (eds.). *Violencia y salud mental*. Asociación Española de Neuropsiquiatría. Madrid 2009, pp. 20-22, disponible en <[http://pendientedemigracion.ucm.es/info/psisalud/carmelo/PUBLICACIONES\\_pdf/2009-Aprendizaje\\_Postrumatico\\_%20y\\_Terrorismo\\_%28AEN%29.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/psisalud/carmelo/PUBLICACIONES_pdf/2009-Aprendizaje_Postrumatico_%20y_Terrorismo_%28AEN%29.pdf)> [última consulta: 9 de febrero de 2016].

91 *Ibidem*, p. 20.

92 Un ejemplo podría encontrarse en el terrorismo vasco. El 27 de septiembre de 2013, ETA emitió un comunicado con ocasión de la celebración del Gudari Eguna en el que advertía a la izquierda abertzale no atravesar unas líneas rojas: la deslegitimación del pasado terrorista de ETA. AIZPEOLEA Luis. *Los entresijos del final de ETA*. Catarata. Madrid 2013, p. 161.

## CONCLUSIONES

Los actos violentos ejecutados por organizaciones o grupos terroristas tienen como fin provocar el máximo de terror y pánico en la sociedad. La tecnología al servicio de la información y los propios medios de comunicación social son el vehículo ideal y eficaz para la transmisión «en vivo» del acto violento. En este contexto, las consecuencias de la acción violenta que se proyectan sobre la conducta de víctimas y familiares son difíciles de reconducir por los especialistas (psiquiatras y psicólogos). El aislamiento social, la ausencia del mundo real y diversos trastornos mentales provocan en el sujeto-víctima su necesidad de separarse del mundo a través de la drogadicción, el alcoholismo o el suicidio en muchos de los casos.

Hay que interiorizar que el terrorista no nace, se hace y, por tanto, la mayoría de ellos no están afectados por graves trastornos de personalidad o enfermedades mentales, todo lo contrario, son consecuencia de un proceso de socialización al que han estado sometidos que han acabado configurando su mente y su conducta. El terrorista tampoco es un psicópata, lo que no excluye que lo sea alguno. El terrorista se comporta como un psicópata y tiene ausencia de remordimiento al actuar con violencia. El psicópata nace, el terrorista se hace. En esta línea, hay diversos factores ambientales y sociales que modulan la conducta del terrorista y lo fanatizan hasta grado extremo, sin originar en su pensamiento el más mínimo sentimiento de culpabilidad por las acciones violentas cometidas.

Desde este planteamiento, podemos aseverar que la inmensa mayoría de los terroristas ni son psicópatas ni son psicóticos, son personas normales que han abandonado determinadas pautas morales (como por ejemplo, no matar al prójimo) sin apreciar remordimiento alguno, es decir, han sufrido un proceso de «desconexión moral», una modificación de su estructura cognitiva. El terrorista modifica así su manera de pensar y percibir el mundo, por tanto, queda libre de cualquier pauta moral, social o religiosa que le guía hasta una conducta violenta. En consecuencia, el hecho de que una persona se convierta en terrorista debe ser analizado como un proceso de dinámica grupal, donde resultan relevantes dentro del grupo la cohesión, la dependencia y la satisfacción de necesidades personales.

Toda conducta violenta que provoca terror y miedo en el individuo o grupo social deja unas secuelas psíquicas en las víctimas que suelen permanecer y agravarse en el tiempo, difíciles de ser erradicadas por los especialistas.

Madrid, 11 de febrero de 2016

**BIBLIOGRAFÍA**

- ABASCAL, Santiago. *No me rindo. Sin miedo contra ETA y frente a la cobardía política*. La Esfera de los Libros S. L. Madrid 2014.
- ALONSO-FERNÁNDEZ, Francisco. *Psicología del Terrorismo*. Salvat Editores S. A. Barcelona 1986.
- ALONSO, Rogelio. «Propaganda o información. El papel de los medios de comunicación». *Las nuevas dimensiones del terrorismo global*. Jornada sobre Terrorismo. Fundación Manuel Jiménez Abad e IEES. Zaragoza, 18 de noviembre de 2015.
- AVILÉS, Juan. *El terrorismo en España: De ETA a Al Qaeda*. Arco Libros S. L. Madrid 2010.
- AVILÉS Juan; SEPÚLVEDA, Isidro. *Historia del mundo actual. De la caída del Muro a la Gran Recesión*. Ed. Síntesis S. L. Madrid 2010.
- AZNAR, Federico. «Aproximación al fenómeno del terrorismo». Documento Análisis 14/2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid 10 de marzo de 2015.
- BACA, Enrique. «La radicalización desde la psicopatología». *Las nuevas dimensiones del terrorismo global*. Jornadas de Terrorismo. Fundación Manuel Jiménez Abad e IEES. Zaragoza, 18 de noviembre de 2015.
- BALLESTEROS, Miguel Ángel. «El terrorismo global como amenaza exterior para España». *Las nuevas dimensiones del terrorismo global*. Jornada sobre Terrorismo. Fundación Jiménez Abad e IEES. Zaragoza, 18 de noviembre de 2015.
- CANO, Miguel Ángel. «Perfiles de autor del terrorismo islamista en Europa». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. Artículos, 11-07 (2009). Universidad de Granada, 2009, disponible en <<http://criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-07.pdf>>.
- CANTER, David; SARANGI, Sudhanshu; YOUNGS, Donna. «Terrorists' personal constructs and their roles: A comparison of the three Islamic terrorists». *The British Psychological Society*, 2012.
- CÁRCAMO, Jaime; SÁNCHEZ-LACAY, Arturo; LEWIS-FERNÁNDEZ, Roberto. «El impacto psicológico de los ataques terroristas del 11-S de 2001 en la ciudad de Nueva York: el trastorno por estrés postraumático y la recuperación de una ciudad traumatizada». Scielo, *Revista chilena de Neuropsiquiatría*, 40 (Suplemento 2). Santiago (Chile), noviembre de 2002, pp. 86-96, disponible en <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So717-92272002000600008](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So717-92272002000600008)>.
- CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL. *Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo*. Monografías del CE-

- SEDEN. Conclusiones del XLIII Curso Monográfico. Ministerio de Defensa, Madrid 2005.
- COCKBURN, Patrick. *ISIS. El retorno de la yihad*. Editorial Planeta S. A. Barcelona 2015.
- COHEN, Jessica. «Efectos sociales del terrorismo. Crisis de refugiados y argumentaciones erróneas». *Documento Opinión* n.º 112/2015, IEES, 16 de octubre de 2015.
- COOPER, H. H. A. *The terrorist and the victim*. *Victimology*, 1, 1976, pp. 229-239.
- DE LA CORTE, Luis. *La lógica del terrorismo*. Alianza Editorial. Madrid 2006.
- ELZO, Javier. *Tras la losa de ETA. Por una sociedad vasca justa y reconciliada*. PPC Editorial y Distribuidora S. A. Madrid 2014.
- EUROPA PRESS. Nacional, europapress.es, Madrid, 1 de febrero de 2015, disponible en <<http://www.europapress.es/nacional/noticia-eta-ya-mas-vieja-3000-bandas-terroristas-existent-mundo-delante-farc-eln-20150201121248.html>>.
- FANJUL, María Luisa. «El mensaje persuasivo radical: yihadismo y redes sociales». *Documento Opinión* n.º 115/2015. IEES, 23 de octubre de 2015.
- FUERTES ROCAÑÍN, José Carlos. «Fanatismo y psiquiatría». La amenaza yihadista. Tribuna. *Heraldo de Aragón*. 17 de noviembre de 2015.
- FUNDACIÓN VÍCTIMAS DEL TERRORISMO. «Número de fallecidos por Grupos Profesionales». Víctimas del Terrorismo. Estadísticas. fundacionvt.org, disponible en <[http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=200&Itemid=99](http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=99)>.
- INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *Global Terrorism Index 2014*. EE. UU. 2014, disponible en <[http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014\\_0.pdf](http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014_0.pdf)>.
- JIMÉNEZ, Javier. «Terrorismo: miedo, comunicación y consenso». Observatorio PS y D. Cátedra Paz, Seguridad y Defensa. Universidad de Zaragoza-Ministerio de Defensa. 20 de febrero de 2015, disponible en <<http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/terrorismo-miedo-comunicacion-y-consenso.html>>.
- LEJARZA, Eguskiñe. «Terrorismo islamista en las redes – La yihad electrónica». Documento-Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 15 de septiembre de 2015.
- MARTÍN RAMÍREZ, José. «Neuroreguladores cerebrales de la agresión. Psicofarmacología de las conductas agresivas». *Methodes*. Universitat de Valencia, 2006, disponible en <<http://metode.cat/es/Revistas/Monografics/Una-historia-de-violencia/Neuroreguladors-cerebrals-de-l-agressio>>.
- MAS, Blanca. «Trastorno de Estrés Postraumático». *Manual de Terapia de Conducta*. Tomo I. Vallejo Pareja (coord.). Dykinson S. L. Madrid 2012.

- NACIONES UNIDAS. «Acciones de las Naciones Unidas contra el Terrorismo». *Grupo de Alto Nivel*. Terrorismo. Definición de Terrorismo. <un.org/es/terrorism>, highlevelpanel, disponible en <<http://www.un.org/es/terrorism/highlevelpanel.shtml>>.
- NARANJO, José. «El reinado del terror de Boko Haran». Internacional, *El País*, <elpais.com>. Actualidad Dakar, 14 de abril de 2015, disponible en <[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/13/actualidad/1428934482\\_032512.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/13/actualidad/1428934482_032512.html)>
- NÚÑEZ, Jesús A. *Boko Haram. El delirio del califato en África Occidental*. Los Libros de la Catarata. Madrid 2015.
- OLECHOWICZ, Kari; MATUSIZ, Jonathan. «The motivations of Islamic Martyrs: Applying the Collective Effort Model». *Springer Science+ Business Media*. New York, 2013, p. 339.
- ORDÓÑEZ, Leonardo. «La globalización del miedo». Conclusiones. *Revista de Asuntos Sociales n.º 25*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes. Colombia diciembre de 2006, disponible en <<http://res.uniandes.edu.co/view.php/284/view.php>>.
- ORTEGA, S. «España ha detenido en los últimos diez años a 568 yihadistas en 124 operaciones antiterroristas». Mundo, *Heraldo de Aragón*, Zaragoza, 15 de mayo de 2015.
- PÉREZ-SALES, P.; VÁZQUEZ, C.; ARNOSO, M. «Aprendizaje postraumático individual y colectivo ante situaciones de terrorismo y violencia colectiva: Datos para un debate». Conclusiones, en Márkez, I., Fernández-Liria, A. y Pérez-Sales, P. (eds.). *Violencia y salud mental*. Asociación Española de Neuropsiquiatría. Madrid 2009, pp. 20-22, disponible en <[http://pendientedemigracion.ucm.es/info/psisalud/carmelo/PUBLICACIONES\\_pdf/2009-Aprendizaje\\_Postramatrico\\_%20y\\_Terrorismo\\_%28AEN%29.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/psisalud/carmelo/PUBLICACIONES_pdf/2009-Aprendizaje_Postramatrico_%20y_Terrorismo_%28AEN%29.pdf)> [última consulta: 8 de junio de 2015].
- PORTELL, José María. *Los Hombres de ETA*. 3ª edición. Dopesa, Barcelona 1976.
- REBOLLO-MESA, Irene; POLDERMAN, Tinca; MOYA-ALBIOL, Luis. «Genética de la violencia humana». Neurología de la Conducta. *Revista de Neurología*, 2010; 50: pp. 533-40, disponible en <<http://www.neurologia.com/pdf/Web/5009/bdo90533.pdf>>.
- R. AIZPEOLEA, Luis. *Los entresijos del final de ETA*. Catarata. Madrid 2013.
- REINARES, Fernando. *Patriotas de la muerte. Por qué han militado en ETA y cuándo abandonan*. 6ª edición ampliada. Grupo Santillana de Ediciones. Madrid 2011.
- ROJAS, Enrique. *Las Semillas de la Violencia*. Espasa Calpe S. A. Barcelona 1995.
- RUEDA, Camila. «La globalización del miedo». *Prezi*, 22 de abril de 2015, disponible en <[https://prezi.com/95k8i8gby2y\\_/la-globalizacion-del-miedo/](https://prezi.com/95k8i8gby2y_/la-globalizacion-del-miedo/)>.

- RUEDA, José Javier. «Menos bombas y más Inteligencia». El Análisis, *Heraldo de Aragón*, 21 de noviembre de 2015.
- SAMIEDO, Juan Pablo. «La estructura y organización de los grupos terroristas bajo la óptica del aprendizaje organizacional». Documento Marco 24/2015, IEES, 2 de octubre de 2015.
- SAN MARTÍN, José. *El terrorista. Cómo es. Cómo se hace*. Ed. Ariel S. A. Barcelona 2005.
- SETAS, Carlos. «¿De qué hablamos cuando hablamos de Al Qaeda?». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) n.º 4*. Madrid 2014.
- TAPIA, M<sup>a</sup> Eugenia. «Análisis de la estrategia comunicativa del terrorismo yihadista: El papel de las redes sociales». *Documento-Opinión 02/16*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid 4 de enero de 2016.
- TORRES, Jordi. «El auge del yihadismo en Occidente: un producto de la modernidad». *Documento-Opinión 103/2015*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 25 de septiembre de 2015.
- VÁZQUEZ, Carmelo. «Los efectos psicológicos del terror: evidencia científica y usos políticos». Archivo, Hemeroteca, *El País*, 30 de marzo de 2004, disponible en <[http://elpais.com/diario/2004/03/30/espana/1080597622\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/03/30/espana/1080597622_850215.html)> [consulta: 23 de noviembre de 2015].
- VÁZQUEZ, Carmelo. «Reacciones de estrés en la población general tras los ataques terroristas del 11-S, 2001 (EE. UU.), y del 11-M, 2004 (Madrid, España): Mitos y realidades». Universidad Complutense. Madrid: 2005, disponible en <[http://institucional.us.es/apcs/doc/APCS\\_1\\_esp\\_9-25.pdf](http://institucional.us.es/apcs/doc/APCS_1_esp_9-25.pdf)> [consulta: 23 de noviembre de 2015].
- VICTOROFF, Jeff. «The Mind of the terrorist. A Review and critique of psychological approaches». *The Journal of Conflict Resolution*. Vol. 49. N.º. 1. SAGE Publications, Inc., 2005.

---

- Artículo recibido: 11 de junio de 2015.

- Artículo aceptado: 5 de abril de 2016.

---





*Carlos Javier Frías Sánchez*

*Teniente coronel de Artillería. Diplomado de Estado Mayor*

*Correo: cfrisan@et.mde.es*

## LA DISUASIÓN CONVENCIONAL

### Resumen

La disuasión es un término empleado de forma frecuente en los documentos oficiales relacionados con las políticas de seguridad. Sin embargo, estos documentos rara vez profundizan en el modelo de disuasión que se pretende poner en ejercicio, ni, en consecuencia, dan directrices que permitan organizar a sus medios militares para aplicarlo.

El presente documento pretende definir con precisión el concepto de disuasión, explicar los modelos existentes en la teoría clásica de la disuasión, con sus fortalezas y debilidades, y exponer las principales implicaciones militares y políticas de la adopción de uno u otro de estos modelos.

Pese a que la gran mayoría de los estudios dedicados a la disuasión se centran en la disuasión nuclear, el trabajo está centrado en la disuasión alcanzable con medios convencionales, por ser la aplicable a España.

### Palabras clave

Disuasión, disuasión convencional, disuasión nuclear, disuasión por castigo, disuasión por negación, disuasión a medida, disuasión general, disuasión extendida, contra-fuerza, contra-valor.

### Abstract

«Dissuasion» is a term frequently mentioned in the official documents related to security policies. However, these documents hardly go in depth about the model of dissuasion chosen, and therefore, they give no clues about how to organize the military means in charge of executing the selected model.

The aim of this paper is to define as precisely as possible the concept, to explain the different models generally accepted in the classical theory

on dissuasion, with the respective pros and cons, and to present the main military and political implications linked to the adoption of one or another model.

In spite of the fact that most of the studies on dissuasion are focused on nuclear dissuasion, this paper is centered in conventional dissuasion, because this is the kind of dissuasion applicable to Spain.

### **Keywords**

Dissuasion, conventional dissuasion, nuclear dissuasion, dissuasion by punishment, dissuasion by denial, tailored dissuasion, general dissuasion, extended dissuasion, counter-force, counter-value.

## LA DISUASIÓN CONVENCIONAL

### INTRODUCCIÓN

La normativa dedicada a la seguridad nacional –española y extranjera– menciona frecuentemente la disuasión. Pese a ello, rara vez esa mención está seguida de una articulación coherente de ese concepto, ni menos aún de medidas específicas dedicadas a alcanzarla. Sin embargo, la disuasión ha sido uno de los objetos de estudio preferentes de las ciencias sociales, y probablemente sea uno de los ensayos más serios de encontrar un paradigma teórico riguroso en ciencias sociales.

Como resultado de estos estudios, puede decirse que la disuasión se configura como un proceso cuyo funcionamiento obedece a una serie de reglas y particularidades específicas. Dentro del concepto general de disuasión, aparecen diferentes modalidades, atendiendo a su mecanismo interno de funcionamiento y a los medios con los que se pretende ejecutarla. Sin embargo, la «teoría clásica» de la disuasión nace y se desarrolla fundamentalmente en el marco de la disuasión nuclear y de la competición entre las dos superpotencias de la Guerra Fría. Por este motivo, los estudios sobre la disuasión se han centrado generalmente en la disuasión alcanzable mediante el armamento nuclear. Por eso mismo, la disuasión convencional ha recibido una atención menor, y casi siempre se la ha tratado como una forma de disuasión complementaria a la disuasión nuclear. Esto es especialmente relevante en el caso de la disuasión convencional que está al alcance de Estados diferentes de las grandes potencias.

Este trabajo persigue exponer algunas de las ideas de la teoría clásica de la disuasión, pero aplicada de forma que sea alcanzable por medios convencionales, dado que es la más adecuada a la realidad española y europea.

### DEFINICIÓN

No existe una definición única de la disuasión, pero todas las existentes comparten elementos comunes. El primero de ellos es que la disuasión se encamina a «evitar acciones»: es una actuación destinada a mantener el *statu quo*, no a alterarlo.

---

1 MORGAN, Patrick M. *Deterrence: A Conceptual Analysis*. Sage Publishers 2ª ed. Beverly Hills 1983, p. 27.

2 GOLDSTEIN, Avery. *Deterrence and Security in the 21<sup>st</sup> Century*. Cornell Univ. Press. Ithaca 2000, pp. 26 y 27.

Una definición intuitiva de la disuasión sería:

«La abstención de una acción por miedo a sus consecuencias. La disuasión es un estado mental creado por la existencia de la amenaza creíble de una reacción inaceptable».

Es necesario distinguir la disuasión de la «obligación» (*compellence*) que, en una definición paralela, podría considerarse como «la amenaza del uso de la fuerza dirigida a convencer a un potencial agresor para que emprenda una acción determinada, puesto que los costes de no hacerlo serían inaceptablemente altos».

Así, la «obligación», sería una acción destinada a cambiar el *statu quo*.

En realidad, la definición de «disuasión» propuesta corresponde más al efecto que produce una disuasión exitosa que al modo como se alcanza esta. En este sentido, una definición alternativa sería considerar la disuasión como «la amenaza del uso de la fuerza dirigida a convencer a un potencial agresor de que no emprenda una acción determinada, puesto que los costes de ello serían inaceptablemente altos o que la probabilidad de éxito de esa acción sería extremadamente baja».

Esta definición ya adelanta los dos mecanismos de funcionamiento básicos de la disuasión, estos son: la «disuasión por castigo» y la «disuasión por negación».

La disuasión no es un proceso únicamente militar, sino que implica a todos los instrumentos de poder del Estado, incluyendo acciones diplomáticas, sanciones económicas así como el uso de la fuerza militar<sup>3</sup>. Recogiendo este sentido amplio de la disuasión, podría definirse como «... El intento de reestructurar el conjunto de opciones que se ofrecen a los dirigentes de un país o grupo de países, llevado a cabo por los dirigentes de otra nación o grupo de naciones, mediante la formulación de una amenaza a sus intereses fundamentales. Mediante esa reestructuración se pretende excluir la consideración de la agresión armada...».

Esta definición introduce algunos aspectos fundamentales:

- Es un efecto buscado, no casual: requiere esfuerzos (intelectuales y materiales) para alcanzarla;

---

3 Joint Publication 1-02 Dictionary of Military and Associated Terms. U.S. Department of Defense, 2008, en <<http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/>.

4 *Ibíd.*, p. 31.

5 GERSON, Michael S. «Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age». *Revista Parameters*, del U.S. Army War College, número de otoño de 2009, pp. 32-48, p. 34.

6 ANDERSON, Justin V. y LARSEN, Jeffrey A. «Extended Deterrence and Allied Assurance: Key Concepts and Current Challenges for U.S. Policy». *INSS Occasional Paper 69*. USAF Institute for National Security Studies. USAF Academy. Colorado Springs, septiembre 2013, p. 4.

7 *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*. Vol. 3. Aguilar. Madrid 1974, p. 775.

- Plantea opciones al adversario, es decir, su funcionamiento depende en mayor o menor medida de la voluntad del adversario;
- Esa voluntad la materializan personas (lo que implica que tienen fortalezas y debilidades humanas), no entes abstractos;
- Su finalidad es impedir una agresión armada.

En las definiciones anteriores cabe señalar una premisa central que frecuentemente pasa desapercibida y que no es otra sino que la disuasión es un mecanismo de comunicación que pretende hacer llegar un mensaje a un potencial adversario<sup>8</sup> de forma que provoque en él un «estado de ánimo». En consecuencia, tan importante o más que la capacidad real de ejecutar las medidas coercitivas previstas es la percepción del adversario de que hay una voluntad real de aplicarlas y de conocer de forma inequívoca las acciones concretas que las desencadenarían. Así, la adopción de las diferentes medidas disuasorias debe interpretarse como «señales» enviadas al adversario para disuadirle de adoptar la conducta que se considera contraria a los intereses propios, de forma que cree en él un estado de ánimo, un convencimiento. En consecuencia, tan importante o más que la capacidad real de ejecutar las medidas coercitivas previstas, es que el adversario perciba la voluntad real de aplicarlas y que conozca de forma inequívoca las acciones concretas que las desencadenarían. Por ello, el razonamiento en el que se basa la disuasión no está exento de riesgos: no hay garantía de la interpretación que el adversario pueda hacer de estas «señales».

La fuerza militar en el marco de la disuasión tendría un empleo potencial. Su sola existencia (independientemente de su empleo real) ejerce una labor disuasoria<sup>9</sup>, pues, en sí misma, constituye un mensaje, aunque solo una parte de él. Así, si el adversario no percibe una voluntad real de emplear la fuerza militar, la sola existencia de esta puede carecer de capacidad disuasoria.

En último término, la disuasión nace de las creencias, miedos y otros procesos psicológicos y/o internos de quien se pretende disuadir<sup>10</sup>. Este mismo carácter psicológico e interno se traduce en una enorme dificultad para valorar la eficacia de la disuasión. Es posible observar una cierta correlación entre las medidas disuasorias adoptadas y la conducta del adversario, pero resulta muy difícil establecer con seguridad una relación de causa-efecto entre ambas<sup>11</sup>. En otras palabras, no hay confirmación sobre si el adversario se ha abstenido de realizar la acción de la que se le pretende disuadir por las amenazas formuladas, o bien obedece a otras causas (falta de voluntad para hacerlo,

---

8 MORGAN: *op. cit.*, p. 34.

9 ART, Robert J. «The Fungibility of Force». En Art, Robert J. y Waltz Kenneth N. (Eds.). *The Use of Force: Military Power and International Politics*. Rowman and Littleman. Boulder 1999 (5ª edición), p. 113.

10 ANDERSON y LARSEN: *op. cit.*, p. 4.

11 ADAMSKY, Dmitry. «The 1983 Nuclear Crisis –Lessons for Deterrence Theory and Practice». *Revista Journal of Strategic Studies*, n.º 36, vol. 1 de 2013, pp. 4-41, p. 32.



falta de capacidad, ideología...). Por ello, si bien el fracaso de las medidas de disuasión adoptadas suele ser evidente, resulta muy difícil valorar su éxito.

Una premisa de las teorías sobre la disuasión es la presunción de *racionalidad* de los actores y la presunción de que cualquier decisión política depende de una evaluación coste/beneficio. Sin embargo, la experiencia demuestra que esa *racionalidad* no siempre existe y son muchos los factores a los que puede obedecer. Bajo presión, los decisores pueden tomar decisiones *irracionales* (una de las principales críticas a la teoría de la disuasión<sup>12</sup>), o bien, pueden tener una percepción equivocada del coste de su acción, o minusvalorar la voluntad del adversario de emplear medios militares.

De igual manera el cálculo que hace el disuasor de los beneficios que el adversario espera obtener con esa acción (y que permite graduar el nivel de amenaza necesario, es decir, el coste de esa acción) puede ser erróneo, desde ocultar beneficios no explícitos hasta perseguir objetivos no ligados directamente a la acción ejecutada. Muchas crisis internacionales se deben a la percepción por parte de un líder político de cambios *futuros* de la situación (es decir, que pueden no ser evidentes en el momento presente); en otros casos, obedecen a intentos de desviar la atención pública hacia crisis exteriores para evitar la inestabilidad política interna<sup>13</sup> de manera que las motivaciones tienen muy poca relación con la crisis real desencadenada (un ejemplo clásico es la ocupación argentina de las islas Malvinas en 1982). Cuanto más desconocidos y ajenos son la cultura, historia, lengua, valores de los Estados implicados más fácil es que se produzcan errores de interpretación en esa valoración coste/beneficio<sup>14</sup>.

Es igualmente importante tener en cuenta que, desde el punto de vista del actor a quien se quiere disuadir tanto la acción como la inacción implica costes. En consecuencia, cualquier estrategia encaminada a la disuasión debe tener en cuenta las consecuencias para el adversario no solo de emprender la acción que se quiere evitar, sino también las que implicaría no llevarlas a cabo. De esta consideración es posible concluir que, en el caso de una actuación concreta, existirán Estados motivados por la necesidad, mientras que otros lo estarán por la oportunidad<sup>15</sup>. Los Estados motivados por la necesidad serían aquellos para los que la inacción supone un coste tan alto que llega a sobrepasar el correspondiente a la acción que se pretende disuadir. Por su parte, los Estados motivados por la oportunidad serían los que perciben una relación coste/beneficio favorable en la acción porque estiman que los costes son bajos para el posible beneficio a obtener en las circunstancias del momento, sin que exista una relación

---

12 GEORGE, Alexander L. y SMOKE, Richard. *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*. Columbia University Press. Nueva York 1974.

13 LEBOW, Richard N. *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*. John Hopkins Univ. Baltimore 1981, pp. 61-69.

14 ARREGUÍN-TOFT, Ivan. «Unconventional Deterrence: How the Weak Deter the Strong». En PAUL, T. V. y otros. *Complex Deterrence. Strategy in the Global Age*. University of Chicago Press. Chicago 2009, pp. 204-221, p. 209.

15 KUPCHAN, Charles A. *The End of the American Era* Vintage Books. Nueva York 2002, p. 206.

coste/beneficio relevante de la inacción<sup>16</sup>. Los Estados motivados por la necesidad serán mucho más difíciles de disuadir, mientras que los motivados por la oportunidad solo requieren que el coste percibido de la acción no sea muy alto. Esta diferencia afecta a la eficacia y al modelo de disuasión dirigido a cada uno de ellos.

## Disuasión general y disuasión a medida

Se puede distinguir una disuasión inmediata o a medida (*tailored*) dirigida a evitar una conducta específica y concreta determinada<sup>17</sup>, de una disuasión general, dirigida a evitar agresiones en sentido amplio<sup>18</sup>.

La disuasión general no implica definir reacciones específicas a acciones concretas del adversario, ni existe necesariamente un enemigo identificado<sup>19</sup>. En cambio, la disuasión a medida obliga a realizar un análisis detallado del adversario, incluyendo sus motivaciones, para definir acciones disuasorias específicas para acciones también específicas. No obstante, en ocasiones, es necesario introducir cierta ambigüedad en las amenazas, con el fin de mantener la flexibilidad y la libertad de acción del disuasor, pese a los riesgos de permitir dudas sobre la voluntad real de ejecutar las amenazas efectuadas<sup>20</sup>. En un ejemplo práctico, la *Nuclear Weapons Employment Policy*<sup>21</sup> norteamericana del secretario de Defensa James Schlesinger, de 1970, analizaba las vulnerabilidades de la cúpula dirigente del Partido Comunista de la URSS –no de la URSS en sí– para ajustar las amenazas nucleares norteamericanas a esas vulnerabilidades<sup>22</sup>. Como ejemplo de disuasión a medida con ambigüedad puede citarse el caso de las garantías norteamericanas a Taiwán frente a China. Estados Unidos afirma que «se

16 La discusión sobre los costes de la *acción* y de la *inacción* es uno de los temas centrales de la Teoría de la Prospectiva (*Prospect Theory*), y estudia la mayor propensión y esfuerzos que se realizan para evitar pérdidas en comparación con los dedicados a adquirir ventajas. Un resumen puede encontrarse en Kahneman, Daniel y Tversky, Amos. «Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk». Artículo publicado en la revista *Econometrica*, n.º 47 de marzo de 1979, pp. 263-91.

17 FREEDMAN, Lawrence. «Disarmament and Other Nuclear Norms». Revista *The Washington Quarterly*, n.º 36, vol. 2 de 2013, pp. 93-108.

18 MORGAN: *op. cit.*, p. 30.

19 PAYNE, Keith B. y WALTON C. Dale. «Deterrence in the Post-Cold War World». En Baylis, John y otros. *Strategy in the Contemporary World*. Oxford University Press. Oxford, pp. 161-182, p. 163.

20 PAYNE y WALTON: *op. cit.*, p. 164.

21 Departamento de Defensa de Estados Unidos. Nuclear Weapons Employment Policy. 10 de abril de 1970. <<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB173/SIOP-25.pdf>>.

22 PAYNE, Keith. *Understanding Deterrence, Comparative Strategy* n.º 30, de 2011, pp. 393-427, pp. 415-416.

opondrá al uso de la fuerza militar contra Taiwán», pero sin especificar cómo pretende ejecutar esa oposición<sup>23</sup>.

El proceso de disuasión a medida se desarrolla en tres etapas: una primera de diseño/planeamiento en la que se analizarían las percepciones de amenaza del adversario para determinar cuáles son los intereses que le resultan más importantes; en una segunda etapa se establecerían las medidas a adoptar para explotar los temores del adversario y las posibles amenazas a sus intereses vitales; finalmente, se comunica al adversario de forma inequívoca qué conducta se pretende evitar y cuáles serían las consecuencias de adoptarla y se evalúa la eficacia de la estrategia adoptada<sup>24</sup>. Una de las medidas más frecuente de este tipo de disuasión es la amenaza de congelación de los activos financieros (personales o institucionales) situados en el extranjero y pertenecientes a dirigentes políticos adversarios.

En el caso de una disuasión general, la amenaza es indefinida y las posibles medidas a adoptar son poco concretas. Las Fuerzas Armadas encargadas de ejecutarla no están diseñadas frente a un adversario concreto, por lo que deben dispersar sus esfuerzos manteniendo un amplio abanico de capacidades. Como consecuencia, la disuasión general es menos eficaz y más costosa que la disuasión a medida.

Esta distinción entre disuasión general y disuasión a medida genera también una necesidad de discriminar una situación de disuasión de una estrategia de disuasión. La primera sería la situación creada como consecuencia de una disuasión general: sin necesidad de dirigirse a un adversario concreto, las capacidades militares existentes y la voluntad de emplearlas resultarían suficientes para disuadir a una amplia gama de adversarios potenciales; la segunda, en cambio, requiere tomar medidas concretas y ajustadas para adversarios concretos y su finalidad no es otra que alcanzar una disuasión a medida<sup>25</sup>.

## Disuasión nacional y disuasión extendida

Otra interesante diferenciación es la que se refiere a la denominada disuasión nacional o «pasiva» (*core, national o central deterrence*) frente a la «disuasión extendida o «activa» (*extended deterrence*)<sup>26</sup>.

La disuasión nacional es la que obedece a un ataque directo. Se considera disuasión extendida a aquella que emplea todas las herramientas de poder del Estado para

---

23 PAYNE y WALTON: *op. cit.*, p. 164.

24 ADAMSKY: *op. cit.*, p. 8.

25 PAUL, T. V.: *op. cit.*, pp. 38-39.

26 ANDERSON y LARSEN: *op. cit.*, p. 2.

proteger a un tercero, sea este un aliado, un país neutral o, incluso, otro adversario<sup>27</sup>. Como ejemplo de este concepto de disuasión extendida se puede señalar el caso de los esfuerzos norteamericanos para disuadir a la URSS de atacar a la naciente (y antinorteamericana) República Islámica de Irán en 1979. En consecuencia, el beneficiario de la disuasión extendida puede ser pasivo, indiferente o incluso desconocer que se está realizando una acción en su favor<sup>28</sup>. El adjetivo activa implica un acto voluntario, ajeno a la pura autodefensa y que implica a un Estado dispuesto a responder a un ataque sufrido por otro Estado.

La diferencia entre la disuasión nacional» y la «extendida» reside en la credibilidad<sup>29</sup>. Así, en la extendida siempre cabe la posibilidad de que, en caso de crisis, los Estados primen el interés propio y prefieran abandonar a sus aliados antes que arriesgarse a sufrir daños en beneficio de intereses ajenos<sup>30</sup>.

## DISUASIÓN POR NEGACIÓN Y DISUASIÓN POR CASTIGO

Para ejecutar cualquier acción es necesario tener la capacidad y la voluntad para hacerlo. En consecuencia, para evitar que un actor concreto realice una acción determinada es posible actuar sobre uno, otro o ambos elementos. Así, el funcionamiento de la disuasión respondería a dos modelos distintos y que pueden aplicarse simultáneamente<sup>31</sup>:

- La disuasión por negación, entendida como *la amenaza de negar al adversario la capacidad de alcanzar mediante la violencia sus objetivos militares y políticos*, es decir, actuaríamos sobre la capacidad, y
- La disuasión por castigo, que sería *la amenaza de imponer costos inaceptables en respuesta a acciones no deseadas*<sup>32</sup>, que representaría actuar sobre la voluntad.

27 PIFER, Steven *et. al.* «U.S. Nuclear and Extended Deterrence». *Brookings Arms Control Series. Paper n.º 3*. Brookings Institution, Washington mayo de 2010, p. 1.

28 ANDERSON y LARSEN: *op. cit.*, p. 5.

29 SCHELLING, Thomas C. *Arms and Influence*. Yale University Press. New Haven 1966, p. 36.

30 GOLDSTEIN: *op. cit.*, p. 43.

31 ANDERSON y LARSEN: *op. cit.*, p. 4.

32 SNYDER, Glenn. *Deterrence and Defense. Towards a Theory of National Security*. Princeton University Press. Princeton 1961, pp. 14-16.

De estos dos modelos, la disuasión por negación es la más eficaz, siendo la disuasión por castigo una modalidad complementaria. Así, el departamento de Defensa norteamericano considera que<sup>33</sup>

«Una disuasión creíble resulta tanto de la capacidad de negar al agresor la posibilidad de alcanzar sus objetivos como de la capacidad complementaria para imponer costes inaceptables al agresor».

La disuasión por negación pretende negar al adversario la «capacidad» para alcanzar con éxito los objetivos que pretende. Esta forma de disuasión responde a su vez a dos razonamientos: por un lado, es posible realizar este tipo de disuasión impidiendo una victoria rápida y fácil al agresor, es decir, convenciéndole de que sus objetivos van a requerir un conflicto largo y costoso (en esta modalidad entroncaría con la «disuasión por castigo»); por otro lado, es posible ejecutar este tipo de disuasión convenciendo al adversario de que se dispone de la capacidad suficiente para infligir una derrota a sus fuerzas.

En principio, en el primer caso de los expuestos, tampoco sería necesario que la fuerza militar garantizase la victoria, sino que podría ser suficiente con que elevase lo suficiente el coste de la acción enemiga<sup>34</sup>. En realidad, en este caso, lo que se está negando no es el objetivo en sí, sino que se está elevando el coste de alcanzarlo, que es el razonamiento en el que se basa la «disuasión por castigo»; solo cuando ese es tan elevado (en términos económicos, humanos o políticos) como para ocasionar la derrota del agresor, se está poniendo en ejecución el modelo de la «disuasión por negación».

En principio, la «disuasión por negación» puede tener la ventaja fundamental de que la voluntad del posible agresor no determina el resultado del conflicto, sino que el factor clave puede ser únicamente la capacidad militar del que disuade. Esto ocurre cuando esa capacidad militar del Estado disuasor es suficiente como para garantizar la derrota del adversario, cualquiera que sea la actuación de este. En este caso, la voluntad del adversario solo es relevante de cara a la duración del conflicto, pero no en lo referente a su resultado<sup>35</sup>. Este es un tipo de disuasión que solo está al alcance del Estado más fuerte en cada posible diada de conflicto.

Como se ha comentado, si la fuerza del Estado que disuade no es suficiente para alcanzar la victoria, esta ventaja fundamental de la «disuasión por negación» desaparece. En ese caso, se estaría ejerciendo en realidad un modelo de «disuasión por castigo», y no de «disuasión por negación»: el Estado disuasor no es capaz de negar sus objetivos al adversario, solo puede elevar el coste de alcanzarlos.

---

33 Departamento de Defensa de Estados Unidos. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Washington, enero de 2012, p. 4.

34 MEARSHEIMER, John J. *Conventional Deterrence*. Cornell Univ. Press, Ithaca 1983, p. 24.

35 FREEDMAN, Lawrence. *Deterrence*. Polity Press. Cambridge 2004, p. 39.

La «disuasión por negación» es el modelo más aplicable a la disuasión alcanzada por medios convencionales<sup>36</sup>. En ella es determinante la comparación entre las capacidades ofensivas de un posible agresor y las defensivas del potencial agredido<sup>37</sup>.

La selección de objetivos a destruir en la «disuasión por negación» se centra en acciones de «contra-fuerza» (*counter-force*), dirigidos a la destrucción del poder militar adversario.

Por su parte, la «disuasión por castigo» implica actuar sobre la «voluntad» del adversario. A diferencia de la «disuasión por negación», en ella se supone que el adversario tiene la capacidad militar de ejecutar con éxito la acción de la que se le pretende disuadir, por lo que la forma de evitar que realice esa acción implica convencerle de que la relación coste/beneficio no le es favorable. Así, este tipo de disuasión se basa en elevar el coste que el adversario percibe de la acción de la que se le quiere disuadir, hasta que el beneficio esperado no lo compense. En principio, en la «disuasión por castigo» es el adversario el que decide cuánto daño está dispuesto a soportar (y, en consecuencia, es quien tiene la última palabra sobre el desenlace del conflicto).

Para elevar ese coste, existen tres posibilidades:

- Convencer al potencial agresor de que no podrá evitar un conflicto largo y/o costoso, concepto denominado «disuasión internalizada» (*internalized deterrence*)<sup>38</sup>. En general, los agresores intentan alcanzar sus objetivos en un conflicto corto y, en consecuencia, poco costoso<sup>39</sup>. En palabras de Mearsheimer<sup>40</sup>:

«... La disuasión funciona mejor cuando el atacante cree que su única alternativa es una guerra larga: la amenaza de una guerra de desgaste es el fundamento de la disuasión convencional».

- La denominada «disuasión asimétrica»<sup>41</sup>: la capacidad de responder mediante acciones hostiles en áreas diferentes de la estrictamente militar (apoyo a movimientos terroristas, promoción de insurgencias en otros Estados, acciones en el campo económico...).
- El desarrollo de la capacidad militar suficiente como para infligir a cualquier posible agresor un nivel de daño tal que anule la «rentabilidad» percibida de cualquier ataque.

36 GERSON: *op. cit.*, p. 32.

37 VAN EVERA, Stephen. *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Cornell University Press. Ithaca 1999, p. 114.

38 FREEDMAN: *op. cit.*, pp. 29-32.

39 MEARSHEIMER, John J. *Conventional Deterrence*. Cornell Univ. Press. Ithaca 1983, pp. 30, 53-54.

40 *Ibidem*, pp. 64, 206-07.

41 PAUL: *op. cit.* p. 15.



La primera de estas tres opciones, a su vez, es posible desarrollarla empleando fuerzas convencionales regulares o bien medios irregulares (insurrección, guerrilla, terrorismo...). El empleo de fuerzas militares convencionales implica la capacidad de mantener un nivel de fuerzas capaces de enfrentarse al adversario y evitar una rápida victoria, generando un conflicto largo y costoso (si estas fuerzas fueran capaces de derrotar al agresor, no se trataría de «disuasión por castigo», sino de «disuasión por negociación»). En cualquier caso, el enfrentamiento entre un adversario más débil y otro más poderoso implica casi siempre que el débil intercambia territorio por tiempo, es decir, prolonga el conflicto a cambio de ceder territorio mediante operaciones defensivas; esta situación perjudica a aquellos Estados relativamente pequeños, y compromete su base económica en caso de perder determinadas áreas industrialmente significativas<sup>42</sup>.

La amenaza de una insurgencia puede ser una medida disuasoria muy efectiva (especialmente frente a Occidente, tras la experiencia de Iraq y Afganistán), pero presenta problemas de credibilidad: el adversario siempre puede suponer que va a conseguir apoyos internos en el país agredido, que cuenta con los medios suficientes para doblegar la posible insurgencia<sup>43</sup> o que, especialmente en el caso de países relativamente ricos, la población local no va a querer sufrir los rigores inherentes a ese tipo de conflicto<sup>44</sup>. En cualquier caso, este tipo de disuasión funciona únicamente si los objetivos del posible agresor incluyen una invasión, que es un caso muy extremo en las relaciones entre Estados.

La «disuasión asimétrica» rara vez será capaz de alcanzar resultados decisivos, excepto en casos aislados. Un ejemplo (exitoso) de este tipo de disuasión sería el de Corea del Norte: el riesgo de una implosión del régimen que provoque el caos en el país, generando una emigración masiva y descontrolada hacia China y Corea del Sur<sup>45</sup>, puede ser un factor disuasorio más eficaz que ningún cálculo militar frente a las presiones chinas o surcoreanas sobre el régimen de Kim-Jong-Un.

La última de las opciones descritas –el desarrollo de la capacidad militar suficiente como para infligir a cualquier posible agresor un nivel de daño inasumible– es aquella en la que el armamento nuclear tiene un papel más destacado. No obstante, las crecientes capacidades del armamento convencional dotado de medios de guía de precisión han llevado a algunos estudiosos a pensar que, actualmente, existe la posibilidad de alcanzar un nivel de disuasión similar al que otorgan las armas nucleares empleando medios convencionales<sup>46</sup>. Sin embargo, en la actualidad, esta capacidad solo estaría al

---

42 GOLDSTEIN: *op. cit.*, p. 37.

43 *Ibidem*, p. 36.

44 LUTTWAK, Edward N. *Strategy: The Logic of War and Peace*. Harvard Univ. Press. Cambridge 1987, pp. 131-140.

45 PLANT, Thomas y RHODE, Ben. «China, North Korea and the Spread of Nuclear Weapons». *Revista Survival*, vol. 55, n.º 2, pp. 61-80, p. 62.

46 WOOLF, Amy F. *Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues*. Congressional Research Service, CRS Report for Congress. Biblioteca del Congreso. Washington, 6 de

alcance (y de forma limitada) para Estados Unidos, y solo sería eficaz frente a Estados relativamente desarrollados, cuya economía dependiera del correcto funcionamiento de industrias e infraestructuras críticas y vulnerables.

En general, en la «disuasión por castigo» los objetivos a destruir son de «contravalor» (*counter-value*), dirigidos a la destrucción de elementos esenciales para el funcionamiento de la sociedad (centros industriales, infraestructuras o grandes núcleos de población).

En términos de armamento convencional, es preciso recordar que el nivel de daño que es posible alcanzar sobre un adversario determinado, pudiendo ser enorme, es siempre limitado. En consecuencia, en determinados casos no es posible garantizar que no haya un beneficio tal para el adversario que no justifique la asunción de un coste determinado, por elevado que este sea. Este sería el caso cuando entran en juego intereses que el adversario valora como vitales. Así, en la «disuasión por castigo» por medios convencionales siempre será necesario valorar no solo el coste que se pretende imponer al adversario en caso de realizar una acción determinada, sino también los beneficios que percibe de la acción que se pretende disuadir y los costes que se derivarían de la inacción a la que se le quiere obligar. Esta evaluación coste/beneficio es una forma de determinar la importancia que el adversario otorga a la causa que defiende en un conflicto.

En cuanto a la importancia relativa que las sociedades occidentales conceden a posibles conflictos en los que no está en juego su supervivencia, este es un aspecto tratado esencialmente al estudiar los repetidos fracasos de las grandes potencias en las campañas de contrainsurgencia.

Un estudio sobre esta diferencia de intereses puede encontrarse en el trabajo de Andrew Mack, *Why Big Nations Lose Small Wars*<sup>47</sup>. Mack defiende esencialmente que a mayores intereses, mayor compromiso, en aplicación del citado axioma de Clausewitz de que la guerra es un conflicto de voluntades<sup>48</sup>) esta situación lleva a la victoria. En enfrentamientos entre grandes potencias con enemigos más débiles, las grandes potencias pierden por hartazgo de la opinión pública (caso de regímenes democráticos) o de las elites dirigentes (caso de regímenes autoritarios) frente a conflictos largos que requieren importantes sacrificios que se estiman desproporcionados ante las posibles ganancias. El razonamiento de Mack es básicamente coincidente con el de Snyder y

---

julio de 2012, pp. 2-4. En <<http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R41464.pdf>> [12 de marzo de 2014].

47 MACK, Andrew. «Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict». Revista *World Politics*, vol. 27, n.º 2, enero de 1975, pp. 175-200.

48 CLAUSEWITZ, Karl von. *De la Guerra*. Libro I, capítulo 1, apto. 2. «La guerra constituye, por tanto, un acto de fuerza que se lleva a cabo para obligar al adversario a acatar nuestra voluntad».

Diesing: el fuerte pierde porque su supervivencia no está en juego, y el débil gana porque solo la victoria asegura esa supervivencia».

Por su parte, Ivan Arreguín-Toft, en su artículo «How the Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict»<sup>50</sup>, defiende la teoría de que no se trata simplemente de la diferencia de intereses, sino que es la diferencia de modelo estratégico elegido por cada uno de los contendientes lo que determina el resultado final. Este autor divide las posibles estrategias de la gran potencia en dos tipos, que denomina «ataque directo y barbarie», y las estrategias del débil en otros dos, que llama «defensa directa» y «guerra de guerrillas»<sup>51</sup>. El ataque directo iría dirigido a la destrucción de las fuerzas armadas del adversario más débil (destruir su *capacidad* para continuar la lucha), mientras que la «barbarie la define como la «sistemática violación de las leyes de la guerra para alcanzar objetivos militares y/o políticos» (destruir su *voluntad* de lucha). Por su parte, la defensa directa sería la defensa por medios militares clásicos (aunque pudiera incluir ataques preventivos), mientras que la guerra de guerrillas consistiría básicamente en emplear capacidades militares existentes en combates que evitasen el enfrentamiento directo con las fuerzas enemigas, con idea de desgastarlas. Para Arreguín-Toft, cuando se enfrentan estrategias directas (el ataque directo y la defensa directa) contra las indirectas (la barbarie y la guerra de guerrillas), las ventajas del fuerte se anulan, favoreciendo al débil<sup>52</sup>.

En realidad, la importancia que las sociedades occidentales conceden a este tipo de conflictos no es más que un reflejo de las motivaciones respectivas de estos Estados. Para los Estados occidentales, una operación de estabilización en una colonia o en un país del tercer mundo no pone en riesgo su existencia: es un conflicto de elección, que serían aquellos que tienen carácter opcional, pues tienen implicaciones y responsabilidades internacionales, humanitarias o de seguridad para el Estado implicado, pero cuyas consecuencias directas son limitadas para su seguridad nacional o, al menos, no inmediatas<sup>53</sup>, por oposición a los conflictos de necesidad, que serían aquellos que no son opcionales, pues tienen impacto directo y consecuencias potencialmente severas e inmediatas para la seguridad nacional<sup>54</sup>. En los conflictos de elección, los Estados están *motivados por la oportunidad*. En los conflictos de necesidad, los Estados están *motivados por la necesidad*. En las operaciones de estabilización/contrainsurgencia en el

---

49 SNYDER, Glenn H. y DIESING, Paul. *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*. Princeton University Press. Princeton 1977, p. 190.

50 ARREGUÍN-TOFT, Ivan. «How the Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict». *Revista International Security*, vol. 26, n.º 1, del verano de 2001, pp. 93-128.

51 *Ibidem*, p. 100.

52 *Ibidem*, p. 105.

53 Adaptado de la definición presentada en: DIBB, Paul. «The Importance of the Inner Arc to Australian Defence Policy and Planning». *Revista Australian Security Challenges*, vol. 8, n.º 4, de verano de 2012, pp. 13-31, p. 15.

54 *Ibidem*.

extranjero, las intervenciones occidentales responden a motivos de oportunidad, por lo que la perspectiva de un conflicto largo y costoso puede ser una medida de disuasión muy eficaz. En cambio, la facción rebelde está motivada por la necesidad, por lo que su disposición a asumir sacrificios es muy elevada.

Como conclusión, puede afirmarse que la disuasión por castigo será tanto más eficaz cuanto menor sea la importancia que conceda el Estado al que se pretende disuadir y la acción concreta que se pretende evitar, es decir, este tipo de disuasión funciona mejor frente a Estados motivados *por la oportunidad*. Es importante subrayar que la mayoría de las intervenciones norteamericanas derivadas de su condición de gendarme del mundo, en tanto que única superpotencia restante son operaciones que el gobierno norteamericano elige ejecutar, sin que se vea realmente obligado a ello: en ellas Estados Unidos (y sus aliados occidentales) actúa como un *Estado motivado por la oportunidad*. En consecuencia, en estos casos, la disuasión por castigo es susceptible de funcionar frente a Estados Unidos, si se dispone de la capacidad necesaria para elevar lo suficiente el coste para los norteamericanos de la acción que se pretende evitar. Además de ello, en este tipo de conflictos, los posibles adversarios de Estados Unidos (y de Occidente, en general) pueden entender que la voluntad real de ejecutar las medidas disuasorias posibles (como el recurso al arma nuclear o a represalias masivas contra la población) es reducida o inexistente (por el rechazo de la opinión pública occidental), y por lo tanto, la disuasión será ineficaz.

Por el contrario, en el caso de Estados motivados *por la necesidad*, es posible que ningún nivel de daño alcanzable por medios convencionales sea suficiente para disuadirles de una acción determinada (un buen ejemplo sería el desgaste sufrido por Vietnam del Norte en su conflicto con Estados Unidos). En consecuencia, serán Estados muy difíciles de disuadir por castigo. En realidad, los razonamientos de Mack y de Snyder y Diesing vienen a representar que en un conflicto entre un *Estado motivado por la oportunidad* y otro *motivado por la necesidad*, este último es capaz de soportar un nivel de sacrificio mucho mayor que el primero, de forma que, al final, tiene muchas más posibilidades de alcanzar la victoria.

Puesto que, como se ha citado, el nivel de daños alcanzable por medios convencionales es limitado (y, por eso mismo, asumible si el beneficio esperado lo compensa), en la disuasión por castigo, en último término, es la voluntad del enemigo la que determina el éxito o el fracaso de la estrategia de disuasión emprendida. Esta dependencia de la voluntad del adversario, inevitable en términos de estrategia convencional, parecía que podría superarse gracias a la potencia del armamento nuclear. Aparece así un concepto fundamental: el daño inaceptable. Este concepto se basa en la idea de que las armas nucleares permiten un nivel de destrucción tal que puede doblar la voluntad de cualquier adversario, por fuerte que esta sea. En consecuencia, las limitaciones que la disuasión por castigo ofrece en términos generales, no serían aplicables en un conflicto nuclear, siempre y cuando se disponga de un arsenal suficiente para causar ese daño inaceptable.

## CREDIBILIDAD Y DISUASIÓN

El principal requisito de la disuasión es la credibilidad: la disuasión depende más de la credibilidad que de la existencia de capacidad militar suficiente<sup>55</sup>.

Tang define credibilidad como<sup>56</sup>:

«Percepción de capacidades, percepción de interés y reputación. En una situación dada, la credibilidad de un actor es la combinación de la valoración por parte de los otros actores de la combinación de estos tres factores».

En cuanto a las capacidades, la cantidad y calidad de los medios militares disponibles suelen ser suficiente para acreditarlas.

La influencia de la reputación en el comportamiento de los Estados deriva de que, en muchas ocasiones, los Estados asumirían costes o riesgos mayores de lo que aconsejarían los intereses concretos en juego, con el fin de evitar el cuestionamiento del valor de sus compromisos en crisis futuras<sup>57</sup>. Para Tang, la reputación sería<sup>58</sup>:

«La percepción del resto de los Estados sobre la probabilidad de que un Estado recurra a la guerra en circunstancias concretas».

En consecuencia, la reputación es un criterio que pretende predecir conductas futuras<sup>59</sup>. Para Boulding<sup>60</sup>:

«Si las amenazas no se ejecutan, su credibilidad decrece gradualmente. La credibilidad es un valor que se deprecia simplemente con el paso del tiempo».

La reputación busca evitar esa depreciación de la credibilidad, creando en la mente de los posibles adversarios la sensación de que un Estado concreto *siempre* ejecuta sus amenazas. Por ello, la reputación es un valor costoso de crear (requiere que se mantenga a lo largo de un período considerable de tiempo, y en circunstancias muy variables) y muy fácil de destruir (basta una situación en la que no se ejecuten esas amenazas para crear dudas sobre ella).

---

55 KAHN, Herman. *Thinking About the Unthinkable*. Princeton University Press. Princeton 1962, p. 89.

56 TANG, Shipin. «Reputation, Cult of Reputation and International Conflict». *Revista Security Studies*, vol. 14, n.º 1, de enero-marzo de 2005, pp. 34-62, p. 38.

57 JERVIS, Robert. «Deterrence and Perception». *Revista International Security*, vol. 7, n.º 3 de invierno de 1982, pp. 8-13.

58 TANG: *op. cit.*, p. 38.

59 MERCER, Jonathan: *op. cit.*, p. 6.

60 BOULDING, Kenneth. *The Meaning of the Twentieth Century*. Harper and Row. Nueva York 1964, p. 81.

Por ello, para muchos autores, la reputación tiene un papel importante en la disuasión. En palabras de Herman Kahn, en ocasiones la seguridad de los Estados Unidos dependería de<sup>61</sup>:

«... nuestra voluntad de sufrir bajas en guerras limitadas simplemente para mejorar nuestra capacidad de negociación [con la Unión Soviética]».

Esta opinión de Kahn es compartida por Thomas C. Schelling<sup>62</sup>:

«Perdimos treinta mil muertos en Corea para salvar la cara a Estados Unidos y a las Naciones Unidas, no para salvar a Corea del Sur o a los coreanos del sur, e indudablemente valió la pena».

Sin embargo, tanto para Tang<sup>63</sup> como para Mercer<sup>64</sup>, la reputación obtenida como consecuencia del comportamiento de un Estado concreto en conflictos pasados no tiene influencia real en los cálculos estratégicos que realizan el resto de Estados en conflictos presentes.

Las razones esgrimidas por Tang nacen del carácter anárquico del sistema internacional, que fuerza a los Estados a considerar siempre el peor caso en relación con sus adversarios. Como consecuencia, en cada conflicto los Estados considerarán que sus rivales van a enfrentarse a ellos, y que sus aliados no les apoyarán como desearían, independientemente de la conducta pasada de ambos, adversarios y aliados<sup>65</sup>.

Mercer argumenta que las acciones concretas que forman una reputación pueden ser consecuencia de circunstancias concretas muy específicas que podrían no repetirse (generando como consecuencia diferentes respuestas), que además, los gobiernos cambian (y con ellos pueden cambiar las reputaciones<sup>66</sup>) y que la reputación es una percepción de terceros, por lo no siempre las acciones emprendidas para establecer o mantener una reputación resultan correctamente interpretadas por los receptores deseados del mensaje<sup>67</sup>.

61 KAHN, Herman. *On Thermonuclear War*. Princeton University Press. Princeton 1960, p. 566.

62 SCHELLING, Thomas C. *Arms and Influence*. Yale University Press. New Haven 1966, pp. 124-125.

63 TANG, Shipin: *op. cit.*, 2005, p. 49.

64 MERCER, Jonathan: *op. cit.*, p. 4.

65 TANG, Shipin: *op. cit.*, 2005, p. 50.

66 Un ejemplo de ello puede verse en la pobre impresión que el líder soviético Nikita Khrushchev sacó del presidente de Estados Unidos John F. Kennedy tras su entrevista en Viena en junio de 1961. Esta pobre impresión pudo influir en la decisión de desplegar misiles balísticos en Cuba, con la crisis consiguiente. En este sentido, los «treinta mil muertos» citados por Schelling no sirvieron para establecer una reputación sólida. Fuente: Thrall, Nathan y Wilkins, Jesse James. Kennedy Talked, Khrushchev Triumphed, artículo publicado en la edición digital del *New York Times*, el 22 de mayo de 2008, en <<http://www.nytimes.com/2008/05/22/opinion/22thrall.html>>.

67 MERCER, Jonathan: *op. cit.*, pp. 6-11.



En consecuencia, puede afirmarse que, de los tres elementos que constituyen la credibilidad (*capacidad militar, intereses y reputación*), la reputación tiene un peso mucho menor de lo aparente.

En cuanto a la cuestión de los intereses, serían de aplicación las conclusiones alcanzadas al estudiar las características de la disuasión por castigo y los cálculos coste/beneficio de los Estados: en un conflicto entre un *Estado motivado por la oportunidad* y otro *motivado por la necesidad*, este último es capaz de soportar un nivel de sacrificio mucho mayor que el primero, de forma que, al final, tiene muchas más posibilidades de alcanzar la victoria.

Uno de los factores en los que los intereses tienen un papel fundamental sobre la credibilidad de una estrategia de disuasión es la proporcionalidad: si la disuasión no responde a un planteamiento racional, es decir, si la magnitud de la amenaza no está en consonancia con la entidad de la acción que se quiere disuadir (con los intereses en juego), entonces surgirán problemas significativos de credibilidad<sup>68</sup>. El problema de la proporcionalidad ha sido históricamente uno de los «talones de Aquiles» de la disuasión nuclear, especialmente de la occidental. Ya en 1958, el mariscal de campo británico Bernard Law Montgomery (segundo jefe del Mando Europeo de la OTAN en ese momento) se preguntaba si, en el caso de un ataque ruso menor ejecutado con fuerzas convencionales<sup>69</sup>:

« ¿Era creíble amenazar con que Occidente emplearía sus medios nucleares estratégicos contra las ciudades soviéticas, recibiendo en respuesta la represalia soviética que pondría a Estados Unidos y al Reino Unido fuera de juego? [...] Para nosotros [los británicos] actuar de esa manera supondría un suicidio nacional. No creo que eso ocurriese. Cuando ambos bandos tienen suficientes armas nucleares, los medios disuasorios sirven simplemente para disuadir al otro de emplearlos como armas».

Las críticas de Montgomery respondían a la reciente adopción por la OTAN en 1957 de la doctrina denominada *Massive Retaliation*<sup>70</sup>. En ella se afirmaba que la defensa del territorio europeo de la OTAN requeriría la «explotación inmediata de la capacidad nuclear [de la OTAN], tanto si los soviéticos empleaban armas nucleares o no<sup>71</sup>». En realidad, si la única respuesta disponible ante cualquier agresión era una guerra termonuclear total, no solo la disuasión en sí misma perdía credibilidad ante el adversario, sino que era difícil que los aliados europeos supuestamente protegidos por la disuasión nuclear norteamericana considerasen que esa garantía era mejor que cualquier otra solución a una crisis que asegurase al menos su supervivencia.

68 MORGAN, Patrick M.: *op. cit.*, pp. 87-88.

69 POWASKI, Robert E. *The entangling alliance: The United States and European security, 1950-1993*. Greenwood Press. Westport 1994, p. 39.

70 Organización del Tratado del Atlántico Norte. *NATO's Strategic Concept MC 14/2*.

71 *Ibidem*.

El problema de la credibilidad de la disuasión no se limita a la valoración de la proporcionalidad entre la conducta a disuadir y la respuesta diseñada. Un problema más directo e inmediato es disponer de la capacidad de ejecutar las amenazas formuladas. En el caso de la disuasión por medios convencionales, la cantidad y calidad de medios militares disponibles suele ser suficiente para acreditar (o no) esa capacidad, toda vez que la destrucción completa de la capacidad militar convencional es un proceso difícil y que no es fácil de alcanzar en un tiempo breve. No obstante, es posible destruir por sorpresa elementos clave de esa capacidad convencional, como hicieron los israelíes en la guerra de los Seis Días (1967), que se inició con un ataque sorpresivo sobre las bases aéreas de los países árabes, dejando a Israel como dueño del espacio aéreo, condición que posibilitó la aplastante victoria israelí<sup>72</sup>.

## LA ESCALADA

En principio, la disuasión busca evitar un conflicto. Sin embargo, también puede tener una función fundamental para controlar el nivel de violencia de un conflicto ya iniciado. Kahn denominó a este tipo de disuasión como disuasión intraguerra (*intra-war deterrence*<sup>73</sup>). Este control se haría mediante la aplicación gradual de medidas militares progresivamente más enérgicas y/o más violentas, proceso denominado *escalada*.

En una situación típica de *escalada*, existe una competición en la aplicación de medidas militares, en las que cada uno de los contendientes va asumiendo mayores riesgos, y va mostrando una mayor determinación en la consecución de sus objetivos. Por ello, la *escalada* es un conflicto de violencia progresiva, en el que cada uno de los contendientes intenta que el adversario, ante el incremento de medidas tomadas, renuncie a sus objetivos.

La *escalada*, como toda la disuasión, es un intercambio de información entre ambos adversarios, en la que las medidas adoptadas son mensajes enviados. Puesto que esos mensajes emplean su propio lenguaje, el riesgo de que sean interpretados erróneamente es muy alto. En consecuencia, el principal riesgo de la *escalada* es que el adversario pueda sobrereaccionar<sup>74</sup>, al malinterpretar un mensaje concreto. Por ello, uno de los problemas clave a la hora de diseñar las medidas disuasorias sucesivas que constituyen una *escalada* es la estimación de la valoración que el adversario dará a cada una ellas: es sumamente complejo conocer con precisión suficiente el análisis coste/beneficio de otro Estado y, consecuentemente, determinar las medidas de represalia adecuadas,

---

72 BAR-ON, Mordechai. *A Never-ending Conflict: A Guide to Israeli Military History*. Stackpole Books. Mechanicsburg 2006.

73 KAHN, Herman. *On Escalation. Metaphors and Scenarios*. Princeton University Press. Princeton 1965, p. 3.

74 *Ibidem*.

capaces de ocasionar un cambio en las preferencias de sus opciones políticas<sup>75</sup>. En términos de enfrentamientos convencionales (no nucleares), el paso de un escalón al siguiente en la *escalada* alcanza su máximo efecto cuando se hace de forma masiva y repentina<sup>76</sup>.

## CONCLUSIONES

La disuasión es la herramienta de paz por antonomasia, como reza el dicho latino *si vis pacem, para bellum*. Está basada en tres supuestos clave<sup>77</sup>:

- Para que tenga éxito el Estado disuasor debe tener suficiente capacidad militar.
- Sus amenazas deben ser creíbles.
- Debe ser capaz de comunicar de forma inequívoca esa amenaza a su oponente.

El problema fundamental de la disuasión es siempre la credibilidad: de este derivan todos los demás: una fuerza militar insuficiente implica falta de credibilidad, la falta de voluntad política de emplear las capacidades militares disponibles implica falta de credibilidad; puesto que la credibilidad es una percepción, la incapacidad de transmitir al adversario la capacidad militar disponible o la voluntad de emplearlas puede implicar igualmente una falta de credibilidad.

La seguridad europea ha dependido desde 1945 de la disuasión extendida norteamericana. Si el problema general de la disuasión es la credibilidad, en el caso de la disuasión extendida, este es aún más agudo: a las tres incertidumbres citadas se añaden la derivada de la valoración del compromiso del aliado que ofrece esa garantía de seguridad. En el caso europeo, las garantías norteamericanas son una herencia de la Guerra Fría, que nació de una identidad de intereses fundamentales (la necesidad de combatir una amenaza soviética considerada a ambos lados del Atlántico como existencial). Sin embargo, el final de la URSS hace que esa identidad de intereses, haya dejado de existir, dejando tan solo una cierta comunidad de intereses entre Europa y Estados Unidos (la existencia de intereses comunes), que hace que la credibilidad de las garantías defensivas norteamericanas dependa de la cuantía e importancia de esos intereses comunes en cada crisis considerada. Pese a episodios puntuales como la crisis de Ucrania, el pivote norteamericano hacia Asia-Pacífico debilitará aún más esa garantía, al disminuir –especialmente por parte norteamericana– esos intereses comunes.

---

75 MORGAN, Patrick M.: *op. cit.*, p. 60.

76 HAMMES, T. X. *Offshore Control: A Proposed Strategy for an Unlikely Conflict*. National Defense University. Institute for National Strategic Studies. Strategic Forum. Washington, junio de 2012, p. 4.

77 *Ibidem*, p. 3.

Esta disminución progresiva del compromiso defensivo norteamericano con Europa obliga a los europeos a construir herramientas disuasivas propias. En ausencia de una amenaza militar que pueda considerarse existencial para Europa (en la que el arma nuclear puede jugar un papel), estas herramientas disuasivas son, necesariamente, de carácter convencional.

La disuasión convencional se basa en tres circunstancias interrelacionadas\*:

- Un agresor busca normalmente una victoria rápida y poco costosa.
- Está basada principalmente en la disuasión por negación, más que en la disuasión por castigo.
- El balance local de poder militar suele ser clave en los cálculos del agresor para valorar la posibilidad de una victoria rápida.

La disuasión convencional requiere unas capacidades militares importantes. Según el modelo de disuasión elegido (castigo o negación), las fuerzas necesarias son diferentes. En el caso de optar por el castigo, es preciso tener la fortaleza política y moral para atacar objetivos de índole esencialmente civil, para lo que es necesario un firme apoyo de la opinión pública propia, que no puede improvisarse. Y, en cualquier caso, la disuasión por castigo deja en manos del adversario la decisión de asumir el castigo esperado como precio para alcanzar sus objetivos.

Además del problema común europeo, en el caso español, la amenaza no compartida obliga a definir en nuestra normativa de seguridad y defensa (pública o reservada), cuáles son nuestros intereses, qué conductas se pretenden disuadir, qué modelo de disuasión se pretende ejecutar, y diseñar, desplegar, adiestrar y equipar las fuerzas necesarias para ponerlo en ejecución con credibilidad y a comunicar estos extremos a nuestros posibles adversarios. Sin esta labor, la disuasión queda reducida a la indeterminada disuasión general, que, salvo que se disponga de unas capacidades militares fuera de nuestro alcance, es la forma menos eficaz de aplicar este concepto, y, por eso mismo, difícilmente puede garantizar la paz.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

AGUILAR, Editorial. *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*. Ed. Aguilar. Madrid 1974.

ANDERSON, Justin V. y LARSEN, Jeffrey A. *Extended Deterrence and Allied Assurance: Key Concepts and Current Challenges for U.S. Policy*. INSS Occasional Paper

---

78 GERSON: *op. cit.*, pp. 37-38.

69. USAF Institute for National Security Studies. USAF Academy. Colorado Springs 2013.
- ART, Robert J. «The Fungibility of Force». En ART, Robert J. y WALTZ Kenneth N. (eds.). *The Use of Force: Military Power and International Politics*. Rowman and Littleman. Boulder 1999 (5ª edición).
- ARREGUÍN-TOFT, Ivan. «Unconventional Deterrence: How the Weak Deter the Strong». En PAUL, T. V. y otros. *Complex Deterrence. Strategy in the Global Age*. University of Chicago Press. Chicago 2009.
- BAR-ON, Mordechai. *A Never-ending Conflict: A Guide to Israeli Military History*. Stackpole Books. Mechanicsburg 2006.
- BOULDING, Kenneth. *The Meaning of the Twentieth Century*. Harper and Row. Nueva York 1964.
- FREEDMAN, Lawrence. *Deterrence*. Polity Press. Cambridge 2004.
- GEORGE, Alexander L. y SMOKE, Richard. *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*. Columbia University Press. Nueva York 1974.
- GOLDSTEIN, Avery. *Deterrence and Security in the 21<sup>st</sup> Century*. Cornell Univ. Press. Ithaca 2000.
- KAHN, Herman. *On Escalation. Metaphors and Scenarios*. Princeton University Press. Princeton 1965.
- KAHN, Herman. *Thinking About the Unthinkable*. Princeton University Press. Princeton 1962.
- LEBOW, Richard N. *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*. John Hopkins Univ. Baltimore 1981.
- LUTTWAK, Edward N. *Strategy: The Logic of War and Peace*. Harvard Univ. Press. Cambridge 1987.
- MEARSHEIMER, John J. *Conventional Deterrence*. Cornell Univ. Press. Ithaca 1983.
- MORGAN, Patrick M. *Deterrence, A Conceptual Analysis*. 2ª ed. Sage Publishers. Beverly Hills 1983.
- PAYNE, Keith B. y WALTON C. Dale. «Deterrence in the Post-Cold War World». En BAYLIS, John y otros. *Strategy in the Contemporary World*. Oxford University Press. Oxford.
- PIFER, Steven y otros. *U.S. Nuclear and Extended Deterrence. Brookings Arms Control Series, Paper n.º 3*. Brookings Institution. Washington 2010.
- SCHELLING, Thomas C. *Arms and Influence*. Yale University Press. New Haven 1966.

- SNYDER, Glenn. *Deterrence and Defense. Towards a Theory of National Security*. Princeton University Press. Princeton 1961.
- U.S. Department of Defense. *Joint Publication 1-02 Dictionary of Military and Associated Terms*. Departamento de Defensa. Washington 2008.
- U.S. Department of Defense. *Nuclear Weapons Employment Policy*. Departamento de Defensa. Washington 1970.
- U.S. Department of Defense. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Departamento de Defensa. Washington 2012.
- VAN EVERA, Stephen. *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Cornell University Press. Ithaca 1999.

### **Artículos**

- ADAMSKY, Dmitry. «The 1983 Nuclear Crisis – Lessons for Deterrence Theory and Practice». Revista *Journal of Strategic Studies*, n.º 36, vol. 1 de 2013.
- FREEDMAN, Lawrence. «Disarmament and Other Nuclear Norms». Revista *The Washington Quarterly*, n.º 36, vol. 2 de 2013.
- GERSON, Michael S. «Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age». Revista *Parameters*, del *U.S. Army War College*, número de otoño de 2009, pp. 32-48, p. 34.
- JERVIS, Robert. «Deterrence and Perception». Revista *International Security*, vol. 7, n.º 3 de invierno de 1982.
- PAYNE, Keith. «Understanding Deterrence». Revista *Comparative Strategy* n.º 30, de 2011.
- PLANT, Thomas y RHODE, Ben. «China, North Korea and the Spread of Nuclear Weapons». Revista *Survival*, vol. 55, n.º 2.
- TANG, Shipin. «Reputation, Cult of Reputation and International Conflict». Revista *Security Studies*, vol. 14, n.º 1, de enero-marzo de 2005.

---

- Artículo recibido: 20 de julio de 2015.

- Artículo aceptado: 30 de mayo de 2016.

---





*Beatriz Vázquez Rodríguez*  
*Profesora asociada, Universidad de Oviedo*

*Correo: vazquezbeatriz@uniovi.es*

## ESPAÑA ANTE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: UN COMPROMISO ACTIVO

### Resumen

Desde los inicios de la discusión de la responsabilidad de proteger en los foros de Naciones Unidas, España ha revelado su compromiso con esta noción y así lo ha demostrado en sus intervenciones en los diálogos interactivos celebrados en la Asamblea General sobre el tema y en las mantenidas en el Consejo de Seguridad respecto a resoluciones temáticas y a situaciones de conflicto armado que dieron lugar a su invocación. Precisamente una de las prioridades de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el bienio 2015-2016 es el impulso de la aplicación efectiva de la responsabilidad de proteger y la introducción de límites al uso del veto ante situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos.

De la misma manera, España ha participado muy activamente en iniciativas específicas para la promoción de esta institución como miembro del Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger y como Estado miembro de la Red Global de Puntos Focales para la Responsabilidad de Proteger. Su compromiso con la noción en el ámbito interno también se proyecta con la inclusión de este concepto en los documentos de estrategia de acción exterior de España.

### Palabras clave

Consejo de Seguridad, derecho de veto, España, Estrategia de Seguridad, Grupo de Amigos, Red global de puntos focales, responsabilidad de proteger.

### **Abstract**

Since the beginning of the discussion of the responsibility to protect in United Nations, Spain has revealed its commitment with this notion and it has shown in its interventions in the interactive dialogs held in the General Assembly on the subject and in its interventions in the Security Council with regard to thematic resolutions and to situations of armed conflict that gave rise to their invocation. Precisely one of the priorities of Spain as a non-permanent member of the Security Council for the biennium 2015-2016 is the effective implementation of the responsibility to protect and the introduction of limits on the use of the veto in situations of serious and massive violations of human rights.

Likewise, Spain has participated very actively in specific initiatives for the promotion of the concept as a member of the Group of Friends of the responsibility to protect and as a State Member of the global network of focal points for the responsibility to protect. Its commitment with the responsibility to protect in the domestic sphere is also projected with the inclusion of this notion in the documents of national security strategy of Spain.

### **Keywords**

Global network of focal points, Group of Friends, Responsibility to protect, Security Council, Security Strategy, Spain, veto

## ESPAÑA ANTE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: UN COMPROMISO ACTIVO

### INTRODUCCIÓN

La aparición del concepto de la responsabilidad de proteger y las sucesivas situaciones de conflicto armado susceptibles de su aplicación han dado lugar a diferentes posiciones entre los Estados, no siempre favorables. Con todo, existe un amplio número de Estados que apoyan de manera incondicional la responsabilidad de proteger y así lo han demostrado desde una triple perspectiva. Por un lado, los Estados partidarios han tenido una actitud muy proactiva con ocasión de la celebración de los diálogos interactivos sobre la responsabilidad de proteger, defendiendo la necesidad de hacer realidad la noción.<sup>1</sup> De otro lado, se han manifestado a favor de la noción en otros foros ajenos a las Naciones Unidas, creando asociaciones o grupos de amigos del concepto con el objeto de seguir trabajando en el compromiso de la responsabilidad de proteger, reforzando su cooperación fuera de las Naciones Unidas y estableciendo verdaderas alianzas para tratar de llevar voces comunes en las discusiones oficiales sobre el tema. Finalmente, muchos Estados han integrado en sus documentos de orden interno dimensiones de la responsabilidad de proteger, como sucede en sus estrategias de seguridad, mostrando así un alto compromiso con la noción e integrándola en sus ordenamientos nacionales.

Tal como veremos, España se incluye en este grupo pues ha mostrado su compromiso con esta noción desde los inicios de la misma y así lo ha demostrado en sus intervenciones en los diálogos interactivos sobre la responsabilidad de proteger y en algunas mantenidas en el Consejo de Seguridad respecto a situaciones concretas de conflicto, en las que recordó la responsabilidad de proteger a las poblaciones en situaciones de

---

1 En virtud de la resolución 60/286, de 8 de septiembre de 2006 relativa a la revitalización de la Asamblea General, este órgano de las Naciones Unidas aprobó un texto anexo a la resolución en aras a contribuir al fortalecimiento de la función y la autoridad de la Asamblea General en el cual se recomendaba que se celebrasen «debates temáticos interactivos sobre cuestiones de actualidad de importancia decisiva para la comunidad internacional e invita[ba] al presidente de la Asamblea a proponer temas para dichos debates interactivos, en consulta con los Estados Miembros», (A/RES/60/286, de 8 de septiembre de 2006. Revitalización de la Asamblea General), <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/286&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/286&Lang=S)> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015]. La finalidad de estos debates fue dar la oportunidad a los Estados miembros de entablar un diálogo y celebrar intercambios de opiniones entre Estados miembros, la sociedad civil, el sector privado y otros interesados a fin de abordar problemas actuales de importancia crítica y pertinencia universal para la comunidad internacional (A/64/903, de 8 de septiembre de 2010. Informe del Grupo de Trabajo Especial sobre la revitalización de la Asamblea General), <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/903>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015].

violaciones masivas de derechos humanos. También ha incluido esta noción en sus estrategias de seguridad, haciendo varias referencias respecto a la responsabilidad de proteger. Además, una de las prioridades de España en el Consejo de Seguridad para el bienio 2015-2016 es la defensa e impulso de la aplicación efectiva de la responsabilidad de proteger como responsabilidad colectiva y la limitación del uso del veto ante violaciones graves y masivas de derechos humanos.

## LA POSICIÓN DE ESPAÑA EN LA ASAMBLEA GENERAL EN RELACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

España ha mantenido una posición de compromiso con la responsabilidad de proteger desde la consagración de la noción en 2005; así, precisamente en la reunión plenaria de alto nivel convocada con ocasión de la celebración del 60º aniversario de las Naciones Unidas, nuestro Estado reconoció que las graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario requerían de una respuesta decidida, colectiva y solidaria, lo que además implicaría una reforma de los órganos de Naciones Unidas para adecuarlos a sus nuevos cometidos.

Por tanto, no debe sorprender que desde que comenzaron los diálogos interactivos en 2009 a raíz de la presentación del primer informe del secretario general sobre la materia, la delegación española mostró su total compromiso con la noción tal como había quedado reflejada en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial, instando a las otras delegaciones:

«... a codificar la manera de aplicar el concepto a lo largo y ancho de los tres pilares que identifica el propio Documento Final».

Con ocasión del diálogo del año 2011 sobre «La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger», España demostró diligencia respecto a la implementación del concepto en el ámbito interno al dar a conocer a los diferentes Estados algunas de las acciones que España había puesto en marcha para hacer operativo el principio. Entre ellos se refirió a la inclusión de la responsabilidad de proteger dentro de los principios de la acción internacional española, fundamentalmente a través de su incorporación en la Estrategia Española de Seguridad. El representante español también se refirió a la «elaboración de un informe nacional sobre nuestra actividad en materia de responsabilidad de proteger, los avances

---

2 A/60/PV.4. Asamblea General, 14 de septiembre de 2005, p. 15.

3 A/63/PV.97. Asamblea General, 23 de julio de 2009, p. 16.

legislativos y las competencias de los diferentes órganos de la Administración» que sin embargo a día de hoy no se ha hecho efectivo.

En los debates desarrollados durante los dos años siguientes, la delegación española reiteró de igual modo su compromiso con la responsabilidad de proteger y se refirió a varios textos legales de orden interno para demostrar el citado compromiso con aspectos de esta institución. En concreto, con ocasión de la celebración del diálogo interactivo de 2013 bajo la denominación de «La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención», se refirió a la reforma del Código Penal español como un ejemplo de buenas prácticas, al contener nuevas disposiciones que castiguen a aquellos que públicamente inciten al odio, además de penalizar a aquellos que públicamente nieguen o enaltezcan los delitos de genocidio, de lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado. Otro de los textos de referencia en la operatividad de la responsabilidad de proteger según el delegado español era la Constitución Española, la cual establecía mecanismos jurídicos y políticos adecuados para responder democráticamente a las diferentes situaciones de tensión que pudieran desarrollarse en el interior del Estado. Al mismo tiempo, se lamentó de la ausencia de compromiso de algunos Estados para implementar el concepto en el caso sirio y sobre todo después del uso de armas químicas en el desarrollo del conflicto. Igualmente pidió la remisión a la Corte Penal Internacional y alentó al Consejo de Seguridad a cumplir con su responsabilidad en Siria.

Sin embargo, es a partir del año 2014 cuando España se ha pronunciado con mayor ahínco en los diferentes foros internacionales sobre su compromiso con la noción. Primero con ocasión del debate de la resolución S/RES/2171 (2014), donde situó el elemento de la prevención de los conflictos dentro de su política exterior. Afirmó además que:

«España es firme defensora de la responsabilidad de proteger y participa activa y constructivamente en los esfuerzos encaminados a avanzar en su aplicación efectiva. Especialmente importante es su segundo pilar, el compromiso de la comunidad internacional de prestar asistencia a los países para que puedan prevenir eficazmente la comisión de crímenes atroces»<sup>6</sup>.

---

4 Intervención del representante español en el diálogo informal interactivo de la Asamblea General sobre «El papel de los mecanismos regionales y subregionales en la aplicación de la responsabilidad de proteger», 12 de julio de 2011, <<http://responsibilitytoprotect.org/Spain.pdf>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015].

5 Intervención del representante español en el diálogo informal interactivo de la Asamblea General sobre «La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención», 11 de septiembre de 2013, <<http://responsibilitytoprotect.org/Spain%2013.pdf>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015].

6 Intervención del embajador representante permanente de España ante las Naciones Unidas, Sr. D. R. Oyarzun, en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre prevención de conflictos: mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, 21 de agosto de 2014.



En la celebración del debate interactivo de la responsabilidad de proteger de 2014, relativo al «Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger», España tuvo la oportunidad de volver a reafirmar su compromiso y así lo dejó patente en su intervención el representante de España. Además, tan solo unos días después, en la apertura del 69º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, al referirse a las prioridades de España en los ámbitos de paz y seguridad, la delegación española se manifestó de la siguiente manera:

«Participaremos en los esfuerzos encaminados a avanzar en la aplicación efectiva de la responsabilidad de proteger (RdP), en sus 3 pilares. Prestaremos especial atención a la asistencia a los países para que puedan cumplir con su responsabilidad de proteger a su población de crímenes atroces. Tendremos presentes las recomendaciones contenidas en el informe anual del secretario general de la ONU (SGNU) sobre RdP»<sup>8</sup>.

En la posterior intervención del rey Felipe VI en la apertura del 69º período de sesiones, si bien no hizo referencia de forma explícita a la noción, sí se refirió a la prevención como elemento principal del concepto y también a la adopción de otras medidas si estas fallan, afirmando que:

«Nuestro objetivo primordial ha de ser prevenir las guerras; y cuando no lo consigamos, entonces proteger y asistir a los inocentes y damnificados. Nunca hemos de cejar en nuestro empeño de resolverlas mediante la diplomacia y todos los instrumentos que otorga la Carta de Naciones Unidas».

Con motivo de la celebración del último diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger mantenido hasta la fecha, celebrado en septiembre de 2015 bajo la rúbrica «Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger», la delegación española además de reiterar su compromiso se sumó al posicionamiento del secretario general de Naciones Unidas en su último informe en la materia<sup>9</sup> afirmando que el debate conceptual sobre la responsabilidad de proteger estaba superado por lo que era necesario centrarse en la aplicación práctica de la noción,

---

7 Véase la intervención del representante español en el diálogo informal interactivo de la Asamblea General sobre «Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger», 8 de septiembre de 2014, <<http://statements.unmeetings.org/media2/4493831/spain.pdf>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015].

8 Prioridades de España en Naciones Unidas 69º período de sesiones de la Asamblea General, septiembre 2014, <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Documents/Prioridades%20Espa%C3%B1a%2069%20AGNU%20ESP.pdf>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015].

9 Debate General del 69º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, intervención de su majestad el rey Felipe VI de España, Nueva York, 24 de septiembre de 2014, <[http://www.un.org/es/ga/69/meetings/gadebate/pdf/ES\\_es.pdf](http://www.un.org/es/ga/69/meetings/gadebate/pdf/ES_es.pdf)> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015].

10 A/69/981-S/2015/500. Informe del secretario general, *Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, 13 de julio de 2015.

y poniendo también de relieve la importancia de la progresiva institucionalización de la responsabilidad de proteger en el sistema de Naciones Unidas. En consecuencia afirmó que «España se compromete, una vez más, a apoyar la continuidad de los esfuerzos en favor de la responsabilidad de proteger con miras al que debe ser nuestro objetivo final: la efectiva protección de nuestras poblaciones frente a los crímenes atroces»<sup>11</sup>.

## LA PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN EL GRUPO DE AMIGOS DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y EN LA RED GLOBAL DE PUNTOS FOCALES PARA LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Como hemos puesto de relieve al inicio, junto a las posiciones individuales mantenidas por los Estados en el seno de las Naciones Unidas, los partidarios de la responsabilidad de proteger han desarrollado también otras manifestaciones prácticas que contribuyen a reforzar el concepto y que se proyectan tanto en el ámbito interno como en el internacional. Cabe destacar que España forma parte activa de estas iniciativas. En efecto, por un lado, existe una tendencia a la creación de grupos de Estados miembros de Naciones Unidas, los cuales no tienen un mandato oficial de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, pero reúnen a los Estados que tienen un interés concreto sobre un conflicto que se está desarrollando, presentándose como un importante instrumento diplomático y de apoyo al secretario general. En ocasiones, este tipo de grupos se crea también para manifestar el apoyo o interés sobre cuestiones concretas, como la promoción de nuevos principios. Pues bien, en el caso de la responsabilidad de proteger, se ha creado el Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger, copresidido por Ruanda y los Países Bajos y actualmente formado por medio centenar

---

<sup>11</sup> Intervención española en el diálogo informal interactivo sobre la responsabilidad de proteger de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 8 de septiembre de 2015, <<http://www.responsibilitytoprotect.org/spain.pdf>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015]. En términos casi idénticos se pronunció días después con ocasión de la apertura del 70º período de sesiones de la Asamblea General cuando recordó que: «Participaremos en los esfuerzos encaminados a avanzar en la aplicación efectiva de la responsabilidad de proteger (RdP), en sus 3 pilares, tomando en consideración el 10º aniversario de su establecimiento, en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Apoyaremos a los países para que puedan cumplir con su responsabilidad de proteger a su población de crímenes atroces. Pondremos el foco en los potenciales desencadenantes de crímenes atroces (discriminación y persecución por motivos étnicos o religiosos, extremismo violento...) y en cómo los Estados pueden prevenir y mitigar tales riesgos a través de políticas inclusivas, de DDHH y de desarrollo. Prestaremos especial atención a actores no estatales, comunidades vulnerables y a los desafíos a los que se enfrentan las niñas y mujeres en situaciones proclives a la comisión de crímenes atroces. Tendremos presentes las recomendaciones contenidas en el informe anual del secretario General de ONU (SGNU) sobre RdP». Prioridades de España para el 70º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 28 de septiembre de 2015.

<<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Documents/Prioridades%20Espa%C3%B1a%20en%20NNUU%2070%20AGNU%20version%20ESPA%C3%91OL.pdf>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015].

de Estados de todos los continentes entre los que también se encuentra España<sup>12</sup>. Todos ellos participan activamente desde varias perspectivas para asegurar el desarrollo, la aceptación política y la integración de la responsabilidad de proteger en el sistema de Naciones Unidas.

En primer lugar, a nivel internacional, participan activamente en los debates interactivos de la responsabilidad de proteger no solo de manera individual sino también de forma conjunta como demostraron en el sexto diálogo interactivo oficioso. En él, la delegación de Ruanda expuso una declaración en nombre de los entonces cuarenta y cinco miembros del Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger en las que reiteraban su compromiso con los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial, su apoyo a los informes del secretario general en la materia y en particular a la estructura de los tres pilares planteados por el secretario general en su informe de 2009<sup>13</sup>.

En segundo lugar, de forma paralela organizan dentro de los Estados miembros del grupo diferentes reuniones sobre la responsabilidad de proteger con el fin de discutir durante todo el año los elementos del concepto que presentan mayor grado de dificultad a la hora de su implementación, llegando incluso a denunciar las situaciones de crisis, como en el caso libio, en el que también de forma conjunta hicieron un llamamiento:

«(...) a todos los órganos de las Naciones Unidas de la necesidad urgente de tomar las medidas apropiadas para poner en práctica el compromiso de la comunidad internacional con la responsabilidad de proteger»<sup>14</sup>.

De esta forma, aportan mayor visibilidad, proximidad y conocimiento de la responsabilidad de proteger también a nivel nacional y regional.

Otro elemento importante de este Grupo de amigos es que proporcionan un importante apoyo político y financiero a los asesores especiales del secretario general para la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger. En este sentido, se han convertido en un importante grupo de presión en los debates de la Quinta Comisión de la Asamblea General con el objetivo de insertar el concepto de la responsabilidad

---

12 Actualmente son miembros del Grupo de Amigos de la responsabilidad de proteger: Argentina, Australia, Bangladesh, Bélgica, Botsuana, Canadá, Chile, Costa Rica, Costa de Marfil, República Checa, Dinamarca, Unión Europea, Finlandia, Francia, Alemania, Ghana, Guatemala, Hungría, Italia, Liberia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malí, México, Marruecos, Mozambique, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Panamá, República de Corea, Senegal, Sierra Leona, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Sudán del Sur, Suecia, Suiza, Tanzania, Reino Unido, Estados Unidos y Uruguay.

13 Véase la declaración completa: General Assembly, Statement by Rwanda on behalf of the UN Group of Friends of Responsibility to Protect, at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: «Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect», 8 August, 2014, <<http://www.globalr2p.org/media/files/rwanda-gof.pdf>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015].

14 Statement by the Group of Friends on Responsibility to Protect on the situation in the Libyan Arab Jamahiriya, 1 March 2011, <<http://fnnewyork.um.dk/en/statements/newsdisplaypage/?newsid=62b7806e-ecbd-4ca7-b326-0ee71d654108>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015].

de proteger en la estructura de las Naciones Unidas, en concreto, obteniendo financiación para la oficina conjunta de los citados asesores, frente a las reticencias y férrea oposición de algunos Estados que han tratado de evitar a toda costa cargar las actividades de la citada oficina al presupuesto de Naciones Unidas.

Desde otra perspectiva, también es importante mencionar el papel relevante que puede jugar el Grupo de países amigos del concepto de la responsabilidad de proteger en el seno del Consejo de Seguridad. Teniendo en cuenta que tres de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ya forman parte de este Grupo de amigos, el hecho de contar en las diferentes rotaciones de los puestos no permanentes del citado órgano con Estados que apoyen este grupo hace presumir mayores compromisos para integrar el lenguaje de la responsabilidad de proteger en las resoluciones del Consejo de Seguridad. En la actualidad, entre los miembros no permanentes elegidos para el período 2015-2016, tan solo España y Nueva Zelanda pertenecen a este grupo.

Además de las actividades de este Grupo de amigos, existe otra iniciativa centrada en una perspectiva más nacional pero íntimamente relacionada con la anterior, porque para hacer de la responsabilidad de proteger una realidad es importante desarrollar las capacidades institucionales a varios niveles, lo que supone que los gobiernos también deben esforzarse en su ámbito interno para desarrollar este concepto. En este sentido, se viene impulsando la creación de puntos focales nacionales en el interior de los Estados con el objetivo primordial de promocionar el contenido de la responsabilidad de proteger en el ámbito nacional, promoviendo a su vez la cooperación internacional mediante la participación en la red global internacional sobre la responsabilidad de proteger<sup>15</sup>. Esta iniciativa, copatrocinada por Dinamarca y Ghana, se puso en marcha en septiembre de 2010 en una reunión ministerial sobre la responsabilidad de proteger celebrada durante la apertura del 65º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La delegación española, ya con ocasión del debate sobre el papel de los mecanismos regionales y subregionales en la aplicación de la responsabilidad de proteger, se refirió al establecimiento de un punto focal para la responsabilidad de proteger dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, señalando que:

«... una red consolidada de puntos focales eficaces en todas las regiones sería/ será sin duda un instrumento muy útil para la prevención y alerta temprana frente a casos de atrocidades masivas»<sup>16</sup>.

---

15 Actualmente, cincuenta Estados son miembros de esta red global de puntos focales. Los Estados miembros de la Red Global de Puntos Focales de la Responsabilidad de Proteger son: Albania, Angola, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Botsuana, Bulgaria, Chile, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Hungría, Irlanda, Italia, Jordania, Liberia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Montenegro, Mozambique, Nueva Zelanda, Países Bajos, Paraguay, Polonia, Portugal, Catar, Reino Unido, República Checa, República Democrática del Congo, República de Corea, Ruanda, Sierra Leona, Suecia, Suiza y Uruguay.

16 Diálogo informal interactivo de la Asamblea General sobre el papel de los mecanismos regionales y subregionales en la aplicación de la responsabilidad de proteger, delegación de España, 12 de julio de 2011.

La primera reunión sobre la creación de los puntos focales nacionales fue convocada en mayo de 2011 por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados promotores, junto con el ministro de Asuntos Exteriores de Costa Rica y con una organización de la sociedad civil, «Global Centre for the Responsibility to Protect», donde más de treinta países participaron en la misma en un intento de crear una red nacional de centros sobre la responsabilidad de proteger con el objeto de coordinar las cuestiones relativas a la prevención y detención de las atrocidades masivas. En esa primera reunión se trató de centrar los esfuerzos en que cada uno de los Estados identificara cuáles son sus capacidades nacionales y regionales, tratando de fomentar nuevas estrategias en relación con la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger, lo que significó que las principales funciones asignadas a los puntos focales nacionales incluyeran fundamentalmente la elaboración de planes nacionales sobre la responsabilidad de proteger, la captación de información sobre la situación de los derechos humanos en el interior de los Estados y –en un plano más internacional– la coordinación con una red internacional para dar apoyo y respuestas preventivas a posibles situaciones de atrocidades masivas<sup>17</sup>.

Con el compromiso asumido en la primera reunión de celebrar sesiones con periodicidad anual sobre la cuestión, se han desarrollado hasta la fecha otras cuatro reuniones más. La segunda reunión se celebró el 29 de septiembre de 2012 para que los Estados participantes discutieran sobre el papel que juegan las organizaciones regionales en la aplicación del concepto de la responsabilidad de proteger. En ella, los representantes de los treinta y seis Estados defendieron su aceptación del concepto de la responsabilidad de proteger y justificaron la creación de puntos focales nacionales en el interior de los Estados en respuesta a la voluntad de varios Estados de incluir esa visión nacional respecto al contenido de la responsabilidad de proteger para hacer realidad la operatividad del concepto<sup>18</sup>.

---

17 En suma, esta primera reunión sobre la creación de puntos focales supuso la fijación de varios objetivos fundamentales: «In their respective states, focal points should follow-up on and develop alert mechanisms for conflicts in their own country, especially in states with chronic divisions; develop a domestic network for early warning that covers as many regions within the country as possible; and hold training activities on R2P to spread understanding of the basic concepts behind the norm. Within the network, focal points should establish and maintain a communication system with other network members and share information with members of the network when situations of mass atrocity may arise». Meeting of National Focal Points on R2P convened by Costa Rica, Denmark and Ghana, New York, 17 and 18 May 2011, <<http://www.globalr2p.org/media/files/meeting-of-national-focal-points-of-r2p-convened-by.pdf>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015].

18 En ese sentido, se señaló que: «The network of national R2P Focal Points is conceived as a support system for states committed to preventing mass atrocity crimes. The core objective is to help create a “community of commitment” that increases capacity to implement R2P’s three-pillar framework to protect populations from mass atrocities. The community is conceived as a network rather than a coalition and therefore members remain free to determine their approach to specific situations and policy applications», Second Annual Meeting of the Network of National R2P Focal Points, 29 Sep-



La tercera reunión de la red global de puntos focales se celebró en Ghana en junio de 2013<sup>19</sup>. Las cuestiones principales sobre las que se discutieron en esta reunión versaron sobre el fortalecimiento de los puntos focales de la responsabilidad de proteger en aras a la creación de la red mundial que supusiera una cooperación estructural entre los Estados para responder a situaciones de crisis específicas convirtiéndose en una herramienta esencial para la prevención de atrocidades masivas. La cuarta reunión se celebró en junio de 2014 en Botsuana y en ella participaron una treintena de países de todas las zonas geográficas del continente y el asesor especial sobre la responsabilidad de proteger. Como objetivo principal se alentó a los Estados a debatir sobre cómo hacer operativa de manera efectiva la responsabilidad de proteger a través de la creación de capacidades nacionales<sup>20</sup>.

Durante el mes de junio de 2015, se celebró en España la quinta reunión de la Red Global de Puntos Focales para la responsabilidad de proteger, en la cual se comprobó un aumento en el número de Estados participantes. Bajo la rúbrica «10 años de Responsabilidad de Proteger: cómo dar respuesta a los nuevos desafíos y a las amenazas que afectan a las comunidades vulnerables», los Estados participantes y los grupos de expertos analizaron los factores desencadenantes de crímenes atroces y la manera de prevenirlos a través de la inclusión social, los derechos humanos y las políticas de desarrollo. Como temas prioritarios para su análisis se establecieron los siguientes:

«La emergencia de actores no estatales, incluidos grupos terroristas, como DAESH o Boko Haram, que recurren a crímenes atroces como rasgo distintivo de su actuación; el reto de protección de comunidades y grupos vulnerables,

---

tember 2012, <<http://www.globalr2p.org/media/files/national-focal-point-meeting-summary-september-2012.pdf>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015].

19 En ella participaron más de treinta y cinco Estados, tres organizaciones regionales: la Unión Europea, la Unión Africana y la Comunidad Económica de Estados del África Occidental, y los asesores especiales del secretario general sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger. Véase: *Third Meeting of the Global Network of R2P Focal Points Preventing Atrocities: Capacity Building, Networks and Regional Organizations*, June 2013, <<http://www.globalr2p.org/media/files/3rd-r2p-focal-points-meeting-summary.pdf>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015].

20 Véase *Fourth Meeting of the Global Network of R2P Focal Points Gaborone, Botswana, June 2014*, <<http://www.globalr2p.org/media/files/r2p-focal-points-2014-meeting-summary-1.pdf>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015]. Paralelamente, con ocasión de la celebración del último diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger en septiembre de 2014, hasta nueve Estados, fundamentalmente europeos, como Albania, Bélgica, Botsuana, Costa Rica, Costa de Marfil, Dinamarca, Eslovenia, España y la República de Corea, reiteraron en la necesidad de crear puntos focales en cada Estado miembros de las Naciones Unidas dedicados a la responsabilidad de proteger estableciendo marcos de referencia y objetivos para cada año con el objetivo prioritario de establecer una importante red global de puntos focales nacionales, para la promoción del concepto y la adopción de medidas concretas a su favor en su territorio. *Summary of the Sixth Informal Interactive Dialogue of the UN General Assembly on the Responsibility to Protect, held on 8 September 2014*, Global Centre for Responsibility to Protect, <<http://www.globalr2p.org/media/files/summary-of-the-r2p-dialogue-2014.pdf>> [fecha de consulta: 4 diciembre 2015].



que sufren de manera desproporcionada las consecuencias de los conflictos y son víctimas de ataques intencionados, asedios, desplazamientos internos; los desafíos especiales que afectan a las mujeres en situaciones de atrocidades masivas»<sup>21</sup>.

## LA RECEPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LAS ESTRATEGIAS ESPAÑOLAS DE ACCIÓN EXTERIOR

Además de estas importantes iniciativas que nuestro país comparte con otros Estados, se encuentran otras de carácter puramente interno como es la inclusión de la responsabilidad de proteger en planes o estrategias de seguridad nacionales de los Estados. En este sentido, en la *Estrategia Española de Seguridad, una responsabilidad de todos*, de 2011, bajo la rúbrica «Principios de acción internacional» se mencionaba explícitamente que:

«España impulsa también la responsabilidad de proteger, aprobada en la Cumbre Mundial de la ONU de 2005, que establece la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones, cuando sus propios Estados no lo hagan, en casos extremos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad. En cualquier caso la respuesta militar de la comunidad internacional debe ser el último recurso, y ha de enfatizarse siempre la importancia de la prevención de conflictos y el uso previo de la negociación o de otras medidas de presión como las sanciones políticas o económicas»<sup>22</sup>.

21 Quinta reunión de la Red Global de Puntos Focales para la Responsabilidad de Proteger en Madrid, Nota de prensa n.º 156, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, <[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2015\\_NOTAS\\_P/20150624\\_NOTA156.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2015_NOTAS_P/20150624_NOTA156.aspx)> [fecha de consulta: 8 enero 2016]. El resumen y las conclusiones de la quinta reunión de la Red Global de Puntos Focales para la Responsabilidad de Proteger, fueron distribuidos a los demás miembros del Consejo de Seguridad el pasado 22 de octubre, S/2015/815, carta de fecha 22 de octubre de 2015 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por los Representantes Permanentes de Chile y España ante las Naciones Unidas, 26 de octubre de 2015. Sobre la relación entre la emergencia de grupos terroristas y la responsabilidad de proteger véase PALACIÁN DE INZA, B. «Los cachorros del DAESH». *Documento de análisis IEEE*, n.º 26, 6 de mayo de 2015.

22 *Estrategia Española de Seguridad, una responsabilidad de todos*. Gobierno de España. Madrid 2011, pp. 22-23, <<http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-2011-EstrategiaEspañolaSeguridad.pdf>> [fecha de consulta: 8 enero 2016]. Para un análisis general de la Estrategia Española de Seguridad en términos de responsabilidad de proteger véase DE LUENGO ZARZOSO, M. «La responsabilidad de proteger como paradigma de la seguridad humana. Posición española y tipología militar». *Documento de Investigación del IEEE*, n.º 03, 2016, pp. 73-78.

Como resalta C. Gutiérrez Espada, la citada Estrategia contiene precisiones interesantes para los posibles supuestos de intervención armada en los cuatro crímenes que reconoce la responsabilidad de proteger en lo que se refiere a la participación española en las operaciones militares, señalando que debe responder a la protección de intereses propios o valores compartidos y que en todo caso se desarrollará con el oportuno control parlamentario y conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, tal como lo establece la LO 5/2005 de Defensa Nacional<sup>23</sup>.

Sin embargo, el ulterior documento de estrategia de 2013, titulado *Estrategia de Seguridad Nacional, un proyecto compartido*, tan solo expresa la capacidad de España «de participar en crisis o conflictos por su calidad de socio solidario de las organizaciones internacionales a las que pertenece, así como en operaciones de mantenimiento de la paz, de protección de civiles u otras que afecten a nuestros valores compartidos y se deriven de compromisos adquiridos en organizaciones internacionales como la ONU»<sup>24</sup>. Desaparece por tanto la referencia explícita al compromiso con la responsabilidad de proteger, aunque haciendo una interpretación extensiva del citado párrafo se puede entender que España sigue aceptando su compromiso con la responsabilidad de proteger, al quedar englobado en uno de esos compromisos adquiridos en la ONU.

Posteriormente, el gobierno español decidió solicitar al Real Instituto Elcano (RIE) un documento, esta vez para la redacción de un texto sobre la estrategia de acción exterior española ante el cambiante escenario internacional. Así, en febrero de 2014, el RIE elaboró un informe titulado *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*<sup>25</sup>, donde se hizo mención expresa a la responsabilidad de proteger en el contexto de la acción exterior de España y sobre todo en relación con las posibles intervenciones militares, incluidas aquellas que no cuentan con la autorización del Consejo de Seguridad:

«... la posible participación en intervenciones o misiones militares internacionales de carácter multilateral, en casos de crisis humanitaria o conflictos (sin que esté necesariamente en juego la seguridad nacional) que no hayan sido solicitadas por el gobierno del Estado en donde se vaya a desarrollar ni autorizadas por el Consejo de Seguridad, dada la oposición de un miembro permanente. Este conflicto de valores, vinculado a la llamada responsabilidad de proteger, solo puede resolverse de forma política y caso por caso, teniendo en cuenta la

---

23 GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M. J. *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*. Comares. Granada 2014, pp. 159-160.

24 *Estrategia Española de Seguridad, un proyecto compartido*. Gobierno de España. Presidencia del Gobierno. Madrid 2013, p. 25, <[http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfin\\_alaccesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfin_alaccesiblebpdf.pdf)> [fecha de consulta: 8 enero 2016].

25 «Hacia una renovación estratégica de la política exterior española. Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado». MOLINA, I. (coord.). Informe 15, febrero 2014, <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/Informe-Elcano15\\_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/Informe-Elcano15_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2)> [fecha de consulta: 8 enero 2016].

regulación abierta que hizo la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 sobre la autorización para las misiones por parte de las Cortes Generales»<sup>26</sup>.

Sobre la base del informe del RIE antes citado, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación presentó en febrero de 2015 la *Estrategia de Acción Exterior Española*, aprobada por el Consejo de Ministros en su reunión de 26 de diciembre de 2014, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Bajo la rúbrica de «Naciones Unidas», este nuevo documento hace referencia explícita a la responsabilidad de proteger al considerar que la reforma de los instrumentos de diplomacia preventiva pasaban por el desarrollo de aquel concepto. Una segunda cuestión a la que el documento se refiere es la reforma del Consejo de Seguridad con miras a lograr un mayor equilibrio y representatividad. A pesar de que las propuestas de reforma de España no contemplan el aumento del número de miembros permanentes ni tampoco la posibilidad que se extienda el derecho de veto a otros miembros, sí recogen la posibilidad de limitar el uso de este derecho:

«(...) en determinadas situaciones como crímenes atroces, promoviendo la obligación de justificar sus motivos y aumentando el número de vetos necesarios para bloquear una decisión»<sup>27</sup>.

## LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER, UNA PRIORIDAD DE ESPAÑA COMO MIEMBRO NO PERMANENTE DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

A raíz de la presentación en 2014 de la candidatura de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante los años 2015-2016, el gobierno de España presentó un programa que contenía las líneas de actuación que seguiría la delegación española en este órgano. Entre las líneas de acción temáticas sugeridas en el documento, además del fortalecimiento de la diplomacia preventiva en el Consejo de Seguridad para hacer frente a las crisis a través de sistemas de alerta temprana y la mediación, se afirmaba expresamente que:

«Defenderemos e impulsaremos la aplicación efectiva de la responsabilidad de proteger, dando cumplimiento a la responsabilidad colectiva, recogida en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, de alentar y ayudar a los

---

26 «Hacia una renovación estratégica de la política exterior española. Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado», *op. cit.*, p. 64.

27 *Estrategia de Acción Exterior* de febrero de 2015, aprobada por el Consejo de Ministros en su reunión de 26 de diciembre de 2014, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR%20castellano.pdf>> [fecha de consulta: 8 enero 2016].

Estados a proteger a su población frente a los llamados crímenes atroces. Así mismo, apoyaremos la introducción de límites al uso del veto, especialmente ante casos de atrocidades en masa»<sup>28</sup>.

Tras la elección de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, con mandato desde el 1 de enero de 2015, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación compareció en el mes de febrero ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para exponer las prioridades y líneas de actuación de España en su pertenencia al Consejo de Seguridad durante el citado período. Entre ellas, se refirió a la prevención de las crisis resaltando que los esfuerzos de España supondrían:

«... ayudar a los Estados miembros a proteger su población frente a los llamados crímenes atroces: genocidios, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica»<sup>29</sup>.

Siendo esto así, tiene interés conocer si nuestro país ha aprovechado su presencia en el Consejo de Seguridad para llevar a la práctica sus principios. Pues bien, el estudio de la práctica pone de relieve la existencia de luces pero también de algunas sombras. En efecto, un análisis de las intervenciones de España en las sesiones del Consejo durante el año 2015, tanto relativas a la discusión de resoluciones temáticas como respecto a resoluciones sobre conflictos armados concretos, proporciona escasas pero relevantes referencias a la responsabilidad de proteger. Tales intervenciones se sitúan por ejemplo, en el marco de los debates celebrados en el Consejo de Seguridad sobre la situación en Oriente Medio, incluida la cuestión de Palestina, donde España en afirmó que:

«El Consejo de Seguridad no debe bajar la guardia, tiene la responsabilidad de proteger a la población siria y puede seguir desempeñando un papel positivo. España está dispuesta a contribuir de manera determinante para ello»<sup>30</sup>.

En el debate de un proyecto de resolución posterior sobre la misma temática, el representante español reconoció además que: «España ha hecho de la protección y la

---

28 Programa, candidatura España miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2015-2016, p. 6. <[http://www.mpr.gob.es/otai/Documents/Espana\\_miembroCSNU\\_2015-2016.pdf](http://www.mpr.gob.es/otai/Documents/Espana_miembroCSNU_2015-2016.pdf)>, [fecha de consulta: 8 enero 2016].

29 Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar acerca de las prioridades, líneas generales de actuación y expectativas de España en su pertenencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente, sesión n.º 38, miércoles 11 de febrero de 2015. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, X Legislatura, n.º 744, año 2015, p. 2.

30 S/PV.7360, de 15 de enero de 2015. La situación en el Oriente Medio, incluida la cuestión de Palestina.

promoción de los derechos humanos, de la responsabilidad de proteger y de la lucha contra el terrorismo, ejes esenciales de su acción exterior»<sup>31</sup>.

De otro lado, hay que hacer referencia a la posición de España con motivo del debate relativo al desarrollo inclusivo para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales celebrado en enero de 2015. En esta ocasión, el representante español se pronunció sobre el primer pilar de la responsabilidad de proteger y la importancia de adoptar medidas anticipadas para la prevención de conflictos armados<sup>32</sup>. Otro ejemplo ha sido con motivo de la celebración del 20º aniversario del genocidio de Srebrenica, donde tras el veto ruso a una propuesta de resolución sobre la masacre de Srebrenica, España reiteró la importancia del aspecto de la prevención y el uso del veto responsable en el Consejo de Seguridad, al afirmar que:

«(...) una de las grandes responsabilidades de Naciones Unidas y de este Consejo de Seguridad es la prevención de crímenes atroces como el ocurrido en Srebrenica hace dos décadas. Vetar este género de iniciativas supone un duro revés a los esfuerzos de esta Organización para avanzar en la responsabilidad de proteger de nuestros ciudadanos, así como a los esfuerzos en avanzar en la limitación del uso del veto para crímenes atroces»<sup>33</sup>.

Más recientemente, el 10 de diciembre de 2015 hubo un importante debate en el seno del Consejo de Seguridad sobre la situación en la República Popular Democrática de Corea. A pesar de que China se opuso a que este órgano analizara la situación de los derechos humanos en Corea del Norte, el presidente del Consejo de Seguridad sometió la celebración del citado debate a votación de procedimiento, siendo apoyada por nueve miembros del Consejo de Seguridad, por lo que pudo finalmente celebrarse. En este contexto, previamente el Consejo de Derechos Humanos en su informe de febrero de 2014 había determinado que el gobierno de la RPD de Corea estaba cometiendo crímenes de lesa humanidad y solicitó a la comunidad internacional que aceptara su

---

31 S/PV.7419, de 27 marzo 2015. La situación en el Oriente Medio. En sentido parecido, S/PV.7540, de 22 de octubre de 2015. La situación en el Oriente Medio, incluida la cuestión de Palestina. «El Consejo de Seguridad debe poder asumir su responsabilidad y ofrecer vías de salida que garanticen la paz y la seguridad internacional. Está en juego su credibilidad».

32 El representante español afirmó que «... otra evidencia de que la preservación de la paz y la seguridad internacionales requieren instrumentos inclusivos que contribuyan a prevenir el estallido de los conflictos lo constituye la responsabilidad que todo gobierno tiene de proteger a sus ciudadanos en la medida que dicha salvaguardia, frente a potenciales crímenes en masa, supone tomar medidas anticipadas, entre las cuales el desarrollo inclusivo no es la menor de ellas», S/PV.7540, de 19 de enero de 2015, Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Desarrollo inclusivo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

33 Intervención del representante de España en el Consejo de Seguridad sobre el 20 aniversario del Genocidio de Srebrenica, de 7 de julio de 2015, <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExterior-Cooperacion/CSNU2015-2016/Actualidad/Documents/150707%20Elementos%20de%20intervencion%20BiH.pdf>>, [fecha de consulta: 8 enero 2016].

responsabilidad de proteger con el pueblo de Corea frente a los citados crímenes<sup>34</sup>. Además, el 8 de septiembre se dio traslado a la Asamblea General del citado informe del Relator Especial, donde este solicitaba al órgano plenario que:

«a) Reitere su condena de las violaciones sistemáticas, generalizadas y manifiestas de los derechos humanos cometidas [...] por el Gobierno de la República Popular Democrática de Corea.

b) Reafirme la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger a la población de la República Popular Democrática de Corea y a las víctimas en el extranjero de los crímenes de lesa humanidad, en vista de la incapacidad manifiesta de la República Popular Democrática de Corea de proteger a su propia población de esos crímenes»<sup>35</sup>.

Pues bien, conviene resaltar que dado que las actuaciones del gobierno de Corea del Norte fueron tipificadas como crímenes de lesa humanidad, nuestra delegación aludió a la responsabilidad de proteger en el debate sobre la cuestión; así, el representante español recordó que el citado gobierno:

«Es el responsable, en primera instancia, de garantizar y proteger los derechos humanos de su propia población. Ante su falta de respuesta, corresponde a la comunidad internacional asumir esa responsabilidad y adoptar las medidas necesarias para proteger a una población que lleva sufriendo demasiado tiempo. [...] ha llegado el momento de que este Consejo de Seguridad intente también dar respuesta a las violaciones sistemáticas de derechos humanos que sufre el pueblo norcoreano. [...] La inacción sería precisamente tomar partido y darle la espalda a la legalidad internacional»<sup>36</sup>.

Algún otro Estado también enfocó el tema desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger<sup>37</sup>, sin embargo la gran mayoría no hicieron referencia alguna a la citada noción en sus intervenciones. Todo ello, junto con la oposición previa de algunos miembros permanentes a la discusión de los derechos humanos en la RPD de Corea

---

34 A/HRC/25/63, 7 de febrero de 2014. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la comisión de investigación sobre los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea.

35 A/70/362, 8 de septiembre de 2015. Situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea.

36 S/PV.7575, de 10 de diciembre de 2015. La situación en la República Popular de Corea. Intervención del representante español, p. 16.

37 Es el caso de Lituania: «Gobierno de la República Popular Democrática de Corea ha incumplido manifiestamente la responsabilidad de proteger a su propio pueblo, y es necesario adoptar medidas internacionales. Desde hace decenios, la República Popular Democrática de Corea, Estado Miembro de las Naciones Unidas, ha llevado a cabo políticas que entrañan crímenes y estremecen la conciencia de la humanidad. La comunidad internacional debe aceptar su responsabilidad de proteger al pueblo de la República Popular Democrática de Corea», S/PV.7575, de 10 de diciembre de 2015. La situación en la República Popular de Corea. Intervención del representante de Lituania, p. 13.



y al uso cada vez más frecuente del veto en su seno, ha llevado a algún autor a afirmar que el principio de la responsabilidad de proteger:

«Est aujourd'hui vidé de sa substance. Désigner le Conseil de Sécurité comme organe de la Communauté internationale pour agir en cas de défaillance de l'Etat principalement responsable de la protection internationale de la population n'a de sens que s'il est apte à adopter des mesures dans tous les cas qui correspondent à une telle situation. En réalité il est généralement paralysé. Le consensus de 2005 est donc brisé»<sup>38</sup>.

Junto a todo lo anterior, no podemos dejar de citar otra actuación de nuestro país en el Consejo de Seguridad que consideramos refleja una vez más que el principio de la responsabilidad de proteger es efectivamente una prioridad para España. El pasado 14 de diciembre se celebró en el Consejo de Seguridad una reunión informal y abierta en formato «Fórmula Arria» a iniciativa de España y Chile sobre «Responsabilidad de Proteger: actores no estatales»<sup>39</sup>, con el objetivo de dar seguimiento a la quinta reunión de la Red de Puntos Focales para la Responsabilidad de Proteger, celebrada en Madrid los días 23 y 24 de junio, también a iniciativa de España y Chile. Es un aspecto muy relevante porque precisamente en el año en que se celebra el 10º aniversario de la celebración de la Cumbre Mundial de 2005 donde se consagró el principio de la responsabilidad de proteger, esta reunión ha supuesto el primer debate en la historia del Consejo de Seguridad centrado en exclusiva en la discusión de aspectos de la responsabilidad de proteger.

Con todo, hay que poner de relieve que España ha perdido también alguna ocasión para defender la implementación de este principio en debates relativos a proyectos de resolución que daban lugar a su invocación. Una primera ocasión perdida fue con motivo de la celebración, el 30 de enero de 2015, de un debate sobre la protección a los civiles en los conflictos armados<sup>40</sup>, donde el representante permanente de Chile elaboró una nota conceptual<sup>41</sup> en la que instó a los miembros del Consejo de Seguridad a reflexionar sobre las medidas adoptadas para promover la protección de los civiles del genocidio y otros crímenes en masa sobre la base de los vínculos institucionales y operacionales existentes entre la citada cuestión y la responsabilidad de proteger a las poblaciones contra los delitos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los

38 WECKEL, P. «Corée du Nord, la responsabilité de protéger est un fiasco». *Sentinelles*, Bulletin n.º 456, 13.12.2015, <<http://www.sentinelles-droit-international.fr/?q=content/cor%C3%A9-du-nord-la-responsabilit%C3%A9-de-prot%C3%A9ger-est-un-fiasco>>, [fecha de consulta: 8 enero 2016].

39 S/2015/815. Carta de fecha 22 de octubre de 2015 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por los representantes permanentes de Chile y España ante las Naciones Unidas, 26 de octubre de 2015.

40 S/PV.7374, Consejo de Seguridad, La protección a los civiles en los conflictos armados, 30 de enero de 2015.

41 S/2015/32, Consejo de Seguridad. Carta de fecha de 16 de enero de 2015 dirigida al secretario general por el representante permanente de Chile ante las Naciones Unidas, 19 de enero de 2015.

crímenes de guerra y la depuración étnica. Como era de esperar, varias delegaciones hicieron referencia a alguno de los elementos de la responsabilidad de proteger: unos solicitaron a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que limitasen el ejercicio de veto ante situaciones de crímenes masivos teniendo en cuenta el código de conducta propuesto por Francia<sup>42</sup>, mientras que otros recordaron que las acciones militares decididas para poner fin a una situación de conflicto tienen cabida en el concepto de la responsabilidad de proteger siempre que fuesen conformes con los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas<sup>43</sup>. Sin embargo, no hay referencia alguna sobre estas cuestiones en la intervención del delegado español.

Otro caso es el relativo al debate sobre armas pequeñas, donde el Consejo de Seguridad adoptó la resolución S/RES/2220 (2015)<sup>44</sup> incluyendo el lenguaje de la responsabilidad de proteger en el texto de la misma y haciendo hincapié en la íntima conexión entre las dos cuestiones. Es más, la resolución incide en numerosas ocasiones a la responsabilidad primordial de los Estados respecto a la protección de la población civil y reafirma «... las disposiciones pertinentes del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 en lo que respecta a la protección de los civiles en los conflictos armados, incluidos los párrafos 138 y 139, referentes a la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes contra la humanidad»<sup>45</sup>. De nuevo no se encuentra alusión alguna a la responsabilidad de proteger en la intervención de España. Finalmente también resulta significativo destacar el debate en relación con la adopción de una nueva resolución sobre las mu-

---

42 En este sentido, la delegación de Bélgica reiteró su apoyo «a la iniciativa de Francia en favor de una limitación voluntaria del derecho de veto en los casos de crímenes masivos y la aplicación del concepto de responsabilidad de proteger», (S/PV.7374, Consejo de Seguridad. La protección a los civiles en los conflictos armados, delegación de Bélgica, 30 de enero de 2015, p. 41); La delegación de Países Bajos en términos parecidos: «Apoyamos la iniciativa francesa encaminada a una restricción voluntaria en el uso del derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en situaciones en que las atrocidades en masa son inminentes o se considera que están teniendo lugar. Consideramos que el principio de responsabilidad de proteger debe aplicarse y ponerse en práctica cada vez más» (S/PV.7374, Consejo de Seguridad. La protección a los civiles en los conflictos armados, delegación de Países Bajos, 30 de enero de 2015, p. 67).

43 En este sentido, la delegación de Tailandia afirmó que «Cuando los civiles están en riesgo, el Consejo de Seguridad debe actuar con decisión y de manera oportuna, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional» (S/PV.7374, Consejo de Seguridad. La protección a los civiles en los conflictos armados, delegación de Tailandia, 30 de enero de 2015, p. 43); La delegación de Burundi se refirió a esa cuestión hasta tres veces en su intervención: «Si el Estado no lo hace, entonces la comunidad internacional debe asumir esa responsabilidad. Por supuesto, cualquier intervención en ese sentido debe estar en estricta conformidad con los principios consagrados de la Carta de las Naciones Unidas». Al final de su intervención se reiteró en su afirmación: «insistir en que cualquier uso de la fuerza para proteger a los civiles en zonas de conflicto debe hacerse de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. No se debe alentar ninguna acción unilateral», «... el Consejo de Seguridad debe ejercer su liderazgo para dar una respuesta internacional, siempre respetando las normas consagradas en la Carta de las Naciones Unidas» (S/PV.7374, Consejo de Seguridad. La protección a los civiles en los conflictos armados, delegación de Burundi, 30 de enero de 2015, pp. 52-53).

44 S/RES/2220, de 22 de mayo de 2015. Las armas pequeñas.

45 S/RES/2220, de 22 de mayo de 2015. Las armas pequeñas, pp. 2-3.

jeros, y la paz y la seguridad, que además se celebró en octubre, mes en el cual España ostentaba la presidencia del Consejo de Seguridad. De la misma forma que en los supuestos anteriores, en la intervención del presidente del gobierno español, y a pesar de que la resolución hace referencia al papel de la mujer en contextos de conflicto armado, la importancia de la prevención y la lucha contra la violencia sexual en los conflictos, no se encuentran elementos relativos a la responsabilidad de proteger.

## EL APOYO DE ESPAÑA A LA LIMITACIÓN DEL USO DEL VETO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD

En íntima relación con el cumplimiento efectivo de la responsabilidad de proteger, se plantea el tema de la necesidad de limitar el ejercicio del derecho de veto por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, de forma que no se obstaculice la adopción de las resoluciones necesarias para poner en práctica dicha responsabilidad. Por ello, es importante también poner de manifiesto la posición de España al respecto.

En el turno de intervenciones de los miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores en la sesión a la que ya nos hemos referido, tres portavoces se refirieron de manera específica a la cuestión de la limitación del veto<sup>46</sup>. Ante la pregunta de si la cuestión de abstenerse de «utilizar el veto a los países que disponen de él en el caso de que haya crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o riesgo de que se produzcan»<sup>47</sup> estaba entre las prioridades de España, el ministro de Asuntos Exteriores afirmó que:

«Nosotros hemos considerado con agrado la posición francesa de limitar el veto en temas de crímenes contra la humanidad, genocidio, etcétera, así como de exigir –se puede explorar en algunos casos– que hubiese dos vetos»<sup>48</sup>.

Precisamente a la cuestión de la limitación del veto se refirió la delegación española con ocasión del diálogo interactivo sobre la responsabilidad de proteger del año 2015. En su intervención, reconoció que como miembro actual en el Consejo de Seguridad

---

46 Los miembros de la Comisión que se refirieron a la cuestión del veto en sus intervenciones fueron: T. Jiménez, quien dijo que «El hecho de que esté bloqueada la reforma no significa que no se mantengan las críticas al déficit de representación que supone el veto de los cinco países miembros permanentes. Por tanto, como miembro no permanente, sé que va a sentir de una manera constante la presión de otros muchos países poniendo de manifiesto la necesidad de que los no permanentes intenten paliar esta deficiencia de representación y busquen otras soluciones» J. M., Beneyto, que habló de «poner límites al veto» e I. Lozano (comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *op. cit.*, pp. 9, 15 y 19).

47 Intervención de I. Lozano, comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *op. cit.*, p. 9.

48 Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación *op. cit.*, p. 22.

seguiría trabajando para evitar su inacción ante situaciones en las que se producen crímenes atroces lo que además se traduciría en su apoyo al código de conducta del Grupo ACT<sup>49</sup>.

En relación con lo expuesto, es importante poner de relieve que a finales del mes de octubre de 2015 y tan solo unos días después de la celebración del citado diálogo interactivo, el grupo ACT presentó oficialmente la iniciativa para el establecimiento de un código de conducta relativo a la actuación del Consejo de Seguridad en relación al genocidio, los crímenes de lesa humanidad, y crímenes de guerra. El código de conducta supondría por un lado, un compromiso general de todos los miembros del Consejo de Seguridad con el objetivo de apoyar la acción del Consejo de Seguridad para prevenir o poner fin a situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos, y por otro, un compromiso específico de los miembros con derecho de veto, para que no usen su privilegio para vetar proyectos de resolución que traten de abordar esas situaciones<sup>50</sup>. Tras el lanzamiento de la iniciativa, el código de conducta fue apoyado por 104 Estados entre los que se encuentra España<sup>51</sup>.

Todo lo anterior se refuerza por la pertenencia de España, junto con otros once Estados<sup>52</sup>, al grupo denominado Unidos por el Consenso, que si bien aboga fundamentalmente por la ampliación de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, considera así mismo que es necesario suprimir el veto o en su caso llevar a cabo una restricción normativa de su uso para que el Consejo de Seguridad funcione de manera más eficaz y sus decisiones sean más representativas<sup>53</sup>.

.....

49 Grupo ACT (por sus siglas en inglés, Accountability, Coherence and Transparency).

50 Esta propuesta fue defendida por los 24 Estados miembros del grupo ACT y cuenta con el respaldo de 104 Estados entre los que se encuentra España.

<[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20151102\\_MINISTERIO3.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20151102_MINISTERIO3.aspx)> [fecha de consulta: 8 enero 2016].

51 Los demás Estados que se sumaron a la propuesta son: Albania, Alemania, Andorra, Australia, Baréin, Bélgica, Benín, Botsuana, Bulgaria, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, Chipre, República Checa, República Democrática de Congo, Dinamarca, El Salvador, Estonia, Finlandia, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Granada, Guatemala, Guinea-Bissau, Honduras, Hungría, Islandia, Indonesia, Iraq, Irlanda, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kuwait, Letonia, Líbano, Lesoto, Libia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Maldivas, Malta, México, Mónaco, Mongolia, Montenegro, Marruecos, Países Bajos, Nueva Zelanda, Níger, Noruega, Omán, Palao, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Catar, República de Corea, República de Moldavia, Rumania, Samoa, San Cristóbal y Nieves, San Marino, Arabia Saudita, Seychelles, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, Somalia, Estado de Palestina, Suecia, Suiza, Tailandia, Macedonia, Timor-Leste, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Tuvalu, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido, Uruguay, Vanuatu, Yemen.

52 Los demás Estados pertenecientes al grupo UpC son: Argentina, Canadá, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Italia, Malta, México, Pakistán, San Marino y Turquía.

53 GA/IO371, «Uniting for Consensus». Group of States introduces text on Security Council reform to General Assembly, 26 July 2005, <<http://www.un.org/press/en/2005/gaio371.doc.htm>>, [fecha de consulta: 8 enero 2016]. Véase GUTIÉRREZ ESPADA, C. «Responsabilidad de proteger y el derecho de

## ESPAÑA, UN COMPROMISO ACTIVO CON LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Hasta aquí, hemos puesto de relieve las diferentes aportaciones de España en relación con la responsabilidad de proteger. Hay en cambio una dimensión negativa que no se debe ocultar. Nos referimos a la modificación del principio de jurisdicción universal llevado a cabo a través de la adopción de la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, que modificó la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal. En nuestra opinión, esta reforma ha supuesto un retroceso en la implementación del primer pilar de la responsabilidad de proteger en nuestro país al limitar el enjuiciamiento de aquellos que comenten actos de genocidio o lesa humanidad a criterios de nacionalidad o territorialidad cuando afirma que será competente la jurisdicción española de conocer estos delitos si han sido cometidos fuera de España:

«... siempre que el procedimiento se dirija contra un español o contra un ciudadano extranjero que resida habitualmente en España, o contra un extranjero que se encontrara en España y cuya extradición hubiera sido denegada por las autoridades españolas»<sup>54</sup>.

Por tanto, si como el informe del RIE advierte: «España debe mantener la reputación de país comprometido con la atención a las crisis, con capacidad de presencia operativa en todo tipo de contextos, con participación activa en los foros internacionales decisivos, y con respeto a la legalidad internacional (Convenciones de Ginebra y protocolos adicionales a los que está adherida)»<sup>55</sup>, podemos constatar que ciertamente España muestra un compromiso real respecto a la atención a las crisis y a su participación activa en los foros internacionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger; sin embargo, en relación con el respeto a la legalidad internacional puede estimarse que la modificación de la Ley Orgánica de Justicia Universal no muestra ese respeto a las Convenciones de Ginebra, tal como apunta el auto del juez S. J. Pedraz,

---

veto en el consejo de seguridad: algunos ejemplos recientes». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 3, 2014; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. «¿La imposible reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas?: Necesidad real “versus” dificultad política». *Temas para el debate*, n.º 134, 2006, pp. 37-40; RIQUELME CORTADO, R. M. «El “mantra” de la reforma del Consejo de Seguridad». *El proceso de reforma de las Naciones Unidas: la dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*. Blanc Altemir, A., (coord.). Tecnos, 2009, pp. 71-100.

54 Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, que modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal, BOE n.º 63, sec. I, p. 23027, 14 de marzo de 2014. Véase también DE LUENGO ZARZOSO, M. «Los retos jurídicos de la responsabilidad de proteger desde la perspectiva de la seguridad y defensa». *Revista electrónica del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 3, 2014, pp. 1-34.

55 «Hacia una renovación estratégica de la política exterior española. Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado», *op. cit.*, p. 64.



de 17 de marzo de 2014, al afirmar que «el nuevo artículo 23.4 a) de la LOPJ [...] se contradice con la IV Convención de Ginebra que obliga a perseguir estos delitos sin limitación alguna»<sup>56</sup>.

No obstante, el estudio de la posición de España en sus diferentes facetas hasta aquí realizado permite afirmar que nuestro país está activamente comprometido con la responsabilidad de proteger. Es más, tanto la organización de la 5ª reunión de la Red Global de Puntos Focales, como el ejercicio de la copresidencia de la primera reunión informal en el seno del Consejo de Seguridad el pasado mes de diciembre, parecen corroborar que nuestro país ha asumido el compromiso de «impulsar, dentro y fuera del Consejo de Seguridad, la aplicación efectiva de la responsabilidad de proteger, dando cumplimiento al principio de la responsabilidad colectiva, recogido en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005»<sup>57</sup>. Resta por ver si durante el tiempo que le queda como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad, nuestro país sigue demostrando un nivel efectivo de atención y de compromiso activo con la citada noción.

## BIBLIOGRAFÍA

ABAD CASTELLOS, M. «The End of Universal Jurisdiction in Spain?». *The Spanish Yearbook of International Law*, vol. 18, 2013-2014.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. «¿La imposible reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas? Necesidad real “versus” dificultad política». *Temas para el debate*, n.º 134, 2006.

DE LUENGO ZARZOSO, M. «La responsabilidad de proteger como paradigma de la seguridad humana. Posición española y tipología militar». *Documento de Investigación del IEEE*, n.º 03, 2016.

DE LUENGO ZARZOSO, M. «Los retos jurídicos de la responsabilidad de proteger desde la perspectiva de la seguridad y defensa». *Revista electrónica del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 3, 2014.

---

56 Auto Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción n.º 1. Sumario 27/2007, Madrid, 17 de marzo de 2014. En este sentido véase ABAD CASTELLOS, M. «The End of Universal Jurisdiction in Spain?», *The Spanish Yearbook of International Law*, vol. 18, 2013-2014, pp. 226-227. En relación con esta cuestión es importante poner de relieve que la opinión del juez S. J. Pedraz no es sin embargo compartida por otros sectores doctrinales.

57 Programa, candidatura España miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2015-2016, p. 6. <[http://www.mpr.gob.es/otai/Documents/Espana\\_miembroCSNU\\_2015-2016.pdf](http://www.mpr.gob.es/otai/Documents/Espana_miembroCSNU_2015-2016.pdf)> [fecha de consulta: 8 enero 2016].



- GUTIÉRREZ ESPADA, C. «Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 3, 2014.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J. *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*. Comares, Granada 2014.
- PALACIÁN DE INZA, B. «Los cachorros del DAESH». *Documento de análisis IEEE*, n.º 26, 6 de mayo de 2015.
- RIQUELME CORTADO, R. M. «El “mantra” de la reforma del Consejo de Seguridad». *El proceso de reforma de las Naciones Unidas: la dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*. Antonio Blanc Altemir (coord.), Tecnos, 2009.
- SANABRIA VALDERRAMA, F. J. «España ante la reforma del Consejo de Seguridad». Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 30 de abril de 2014. Disponible en: <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/CelestesobrefondoMANZANA/Paginas/20143004.aspx>>.
- WECKEL, P. «Corée du Nord, la responsabilité de protéger est un fiasco». *Sentinelle*, Bulletin n.º 456, 13.12.2015. Disponible en <<http://www.sentinelle-droit-international.fr/?q=content/cor%C3%A9e-du-nord-la-responsabilit%C3%A9-de-prot%C3%A9ger-est-un-fiasco>>.

## Fuentes documentales

- GA/10371. «Uniting for Consensus». Group of States introduces text on Security Council reform to General Assembly, 26 July 2005. Disponible en <<http://www.un.org/press/en/2005/ga10371.doc.htm>>.
- A/60/PV.4. Asamblea General, 14 de septiembre de 2005.
- A/RES/60/286, de 8 de septiembre de 2006. Revitalización de la Asamblea General.
- A/63/677. Informe del secretario general, B. Ki-Moon, «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger», 12 de enero de 2009.
- A/63/PV.97. Asamblea General, 23 de julio de 2009.
- A/64/903, de 8 de septiembre de 2010. Informe del Grupo de Trabajo Especial sobre la Revitalización de la Asamblea General.
- Statement by the Group of Friends on Responsibility to Protect on the situation in the Libyan Arab Jamahiriya, 1 March, 2011. Disponible en <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/190-crisis-in-libya/3215-statement-by-the-group-of-friends-on-responsibility-to-protect-on-the-situation-in-the-libyan-arab-jamahiriya>>.

Meeting of National Focal Points on R2P convened by Costa Rica, Denmark and Ghana, New York, 17 and 18 May 2011. Disponible en <<http://www.globalr2p.org/media/files/meeting-of-national-focal-points-of-r2p-convened-by.pdf>>.

Intervención del representante español en el diálogo informal interactivo de la Asamblea General sobre «El papel de los mecanismos regionales y subregionales en la aplicación de la responsabilidad de proteger», 12 de Julio de 2011. Disponible en <<http://responsibilitytoprotect.org/Spain.pdf>>.

*Estrategia Española de Seguridad, una responsabilidad de todos*, Gobierno de España, Madrid 2011.

Global Centre for Responsibility to Protect. Comunicado de Prensa: «La ONU debe utilizar mejor la Responsabilidad de Proteger en el futuro», 20 septiembre de 2011. Disponible en <<http://www.globalr2p.org/media/files/sept-20-2011-final-press-release-patrons-and-iab-ga-opening-2011-spanish-1.pdf>>.

Second Annual Meeting of the Network of National R2P Focal Points, 29 September, 2012. Disponible en <<http://www.globalr2p.org/publications/231>>.

*Estrategia Española de Seguridad, un proyecto compartido*, Gobierno de España, Presidencia del Gobierno, Madrid 2013.

Intervención del representante español en el diálogo informal interactivo de la Asamblea General sobre «La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención», 11 de septiembre de 2013. Disponible en <<http://responsibilitytoprotect.org/Spain%2013.pdf>>.

A/HRC/25/63, 7 de febrero de 2014. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la comisión de investigación sobre los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea*.

*Hacia una renovación estratégica de la política exterior española. Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado*, MOLINA, I. (coord.), informe 15, febrero 2014.

Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal, *BOE* n.º 63, sec. I, p. 23027, 14 de marzo de 2014.

Auto Audiencia Nacional. Juzgado Central de Instrucción n.º 1. Sumario 27/2007, Madrid, 17 de marzo de 2014.

Fourth Meeting of the Global Network of R2P Focal Points Gaborone, Botswana, June 2014. Disponible en <<http://www.globalr2p.org/publications/313>>.

Intervención del embajador representante permanente de España ante las Naciones Unidas, Sr. D. R. Oyarzun, en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre prevención de conflictos: mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, 21 de agosto de 2014. Disponible en <<http://www.spainun.org/2014/08/>>

intervencion-del-embajador-permanente-de-espana-el-sr-roman-oyarzun-ante-la-onu-en-el-debate-abierto-del-consejo-de-seguridad-sobre-prevencion-de-conflictos/>.

General Assembly, Statement by Rwanda on behalf of the UN Group of Friends of Responsibility to Protect, at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: «Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect», 8 September, 2014. Disponible en <<http://www.globalr2p.org/resources/643>>.

Intervención del representante español en el diálogo informal interactivo de la Asamblea General sobre «Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger», 8 de septiembre de 2014. Disponible en <<http://statements.unmeetings.org/media2/4493831/spain.pdf>>.

Summary of the Sixth Informal Interactive Dialogue of the UN General Assembly on the Responsibility to Protect, held on 8 September 2014. Disponible en <<http://www.globalr2p.org/publications/332>>.

Prioridades de España en Naciones Unidas 69º período de sesiones de la Asamblea General, septiembre 2014. Disponible en <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Documents/Prioridades%20Espa%C3%B1a%2069%20AGNU%20ESP.pdf>>.

Debate General del 69º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Intervención de su majestad el rey Felipe VI de España, Nueva York, 24 de septiembre de 2014. Disponible en <[http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/pdf/ES\\_es.pdf](http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/pdf/ES_es.pdf)>.

Estrategia de Acción Exterior de febrero de 2015, aprobada por el Consejo de Ministros en su reunión de 26 de diciembre de 2014, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Programa, candidatura España miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2015-2016. Disponible en <[http://www.mpr.gob.es/otai/Documents/Espana\\_miembroCSNU\\_2015-2016.pdf](http://www.mpr.gob.es/otai/Documents/Espana_miembroCSNU_2015-2016.pdf)>.

S/PV.7360, de 15 de enero de 2015, La situación en el Oriente Medio, incluida la cuestión de Palestina.

S/PV.7540, de 19 de enero de 2015, Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

S/2015/32, Consejo de Seguridad. Carta de fecha de 16 de enero de 2015 dirigida al secretario general por el representante permanente de Chile ante las Naciones Unidas, 19 de enero de 2015.

S/PV.7374, Consejo de Seguridad. La protección a los civiles en los conflictos armados, 30 de enero de 2015.

Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil) para informar acerca de las prioridades, líneas generales de actuación y expectativas de España en su pertenencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente, sesión n.º 38, miércoles 11 de febrero de 2015, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, X Legislatura, n.º 744, año 2015.

S/PV.7419, de 27 marzo 2015. La situación en el Oriente Medio.

S/RES/2220, de 22 de mayo de 2015. Las armas pequeñas.

Intervención del representante de España en el Consejo de Seguridad sobre el 20 aniversario del genocidio de Srebrenica, de 7 de julio de 2015. Disponible en <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CSNU2015-2016/Actualidad/Documents/150707%20Elementos%20de%20intervencion%20BiH.pdf>>.

A/69/981-S/2015/500. Informe del secretario general. «Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger», 13 de julio de 2015.

Quinta reunión de la Red Global de Puntos Focales para la Responsabilidad de Proteger en Madrid. Nota de prensa n.º 156, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, julio 2015.

A/70/362, 8 de septiembre de 2015. Situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea.

Intervención española en el diálogo informal interactivo sobre la responsabilidad de proteger de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 8 de septiembre de 2015. Disponible en <<http://www.responsibilitytoprotect.org/spain.pdf>>.

Prioridades de España para el 70º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 28 de septiembre de 2015. Disponible en <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Documents/Prioridades%20Espa%C3%BAa%20en%20NNUU%2070%20AGNU%20version%20ESPA%C3%91OL.pdf>>.

S/PV.7540, de 22 de octubre de 2015. La situación en el Oriente Medio.

S/2015/815. Carta de fecha 22 de octubre de 2015 dirigida al presidente del Consejo de Seguridad por los representantes permanentes de Chile y España ante las Naciones Unidas, 26 de octubre de 2015.

S/PV.7575, de 10 de diciembre de 2015. La situación en la República Popular de Corea.

---

- *Artículo recibido: 13 de enero de 2016.*

- *Artículo aceptado: 23 de febrero de 2016.*

---



*Carlos Barrachina Lisón*

*Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Profesor de la Universidad de Quintana Roo. El autor agradece a María del Pilar Merino y Elsa Gurrola el apoyo con la elaboración de las tablas y gráficos que se encuentran publicados en el trabajo.*

*Correo: [cbarrachina@yahoo.com](mailto:cbarrachina@yahoo.com); [barrachinac@uqroo.edu.mx](mailto:barrachinac@uqroo.edu.mx).*

## EL CAMINO MEXICANO EN LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: ESFUERZO PRESUPUESTARIO EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (2008-2015)

### Resumen

En este trabajo se describe el complicado escenario que México enfrenta cuando inició en 2006 la reforma integral al Sistema Nacional de Seguridad Pública. La decisión de transformar las áreas de seguridad mexicanas se había retrasado. En el momento en que este país aborda este reto, el crimen organizado y las fallas estructurales de las agencias de seguridad obligan a que el Gobierno enfrente un doble reto: recuperar espacios ingobernables por la infiltración del crimen organizado –para lo que se recurre principalmente a las Fuerzas Armadas–, y reestructurar de forma completa el Sistema Nacional de Seguridad. Se muestra que el argumento de que México no invierte recursos suficientes en seguridad pública no corresponde a la realidad, sino que es, precisamente en las entidades federativas y los municipios donde el esfuerzo presupuestario ha sido más elevado. Este argumento, que contrasta con los escasos resultados que se perciben, obligan a la sociedad a preocuparse por el destino y buen uso de los recursos públicos y destaca la importancia del debate que se está llevando a cabo sobre el «mando único» policial en las entidades federativas mexicanas.



### Palabras clave

Reforma seguridad pública, México, fuerzas armadas, policía, presupuesto, mando único.

### Abstract

This work points out the complicated scenario that had the National Public Security System reform process in Mexico on 2006. The reform of Mexican's security institutions has been delayed. When this country decides to engage this challenge both the organized crime and the security agencies structural failures complicated the path, and opened the objective to different goals. To recover territories captured by organized crime, in which the State uses the Armed Forces, and to fully reorganize the National Public Security System in all the levels. It is probed in this paper that it's not true that Mexico doesn't allocate enough resources in Public Security. It is especially in the federate states and the main cities where the budget effort has been higher. This argument crashed with the poor results that we can see, and forces to society to worry about where this public money went. Also questioned the debate that it is going on in Mexico, related to unified command of Mexican's police institutions on the federate states.

### Keywords

Public Security Reform, Mexico, Armed Forces, Police, Budget, Unified Command.

## EL CAMINO MEXICANO EN LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: ESFUERZO PRESUPUESTARIO EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (2008-2015)

### INTRODUCCIÓN

La reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y paralelamente de la administración de justicia se convirtió en prioridad para el gobierno mexicano a partir del año 2006, con la elección de Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional (PAN) como presidente de la República y ha continuado ocupando un lugar fundamental en la agenda pública desde que en el año 2013 el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Enrique Peña Nieto asumió la máxima responsabilidad política. Si bien es cierto que se habían producido esfuerzos parciales de transformación, anteriormente no se había abordado este proceso de forma consistente ni prioritaria, como señalan Raúl Benítez Manaut y Luis Astorga<sup>1</sup> lo que obligó a iniciar un complicado proceso de reforma que se vio dificultado por la coyuntura de violencia en la que se sumergió el país.

En el año 2006, cuando se toma la decisión política de iniciar el combate frontal contra el crimen organizado en México, no se contaba con una policía confiable en este país, ni con un sistema de impartición de justicia funcional. Al mismo tiempo tampoco se habían reformado ni modernizado las Fuerzas Armadas, en palabras de Benítez Manaut: «las herramientas fundamentales del combate eficaz al narcotráfico (policía, justicia y defensa) gozan de grandes vulnerabilidades y debilidades, que se acompañan de servicios de inteligencia que le habían dado prioridad a la inteligencia “política”, sobre la criminal»<sup>2</sup>.

---

1 BENÍTEZ MANAUT, Raúl. «La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?» en MAINHOLD, Günther y JUST, Stefan. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad Adenauer Stiftung. Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITESA. México 2014, p. 48.

2 ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, pp. 161-162.

3 BENITEZ MANAUT, Raúl. «La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?». En MAINHOLD, Günther y JUST, Stefan. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad Adenauer Stiftung. Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITESA. México 2014, p. 48.

4 Guillermo Valdés, exdirector del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) justifica la decisión de la intervención con el siguiente argumento: «Hubo críticas a la decisión del presidente Calderón de emprender las acciones contra las organizaciones del narcotráfico en las condiciones en las que estaban las instituciones. Sin embargo, un presidente no puede política ni legalmente argumentar la inacción del Estado y

Aspectos de la política de seguridad interior, especialmente las relacionadas con el crimen organizado habían sido «delegadas» desde el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) en manos de las Fuerzas Armadas que además integró militares a la Policía Federal Preventiva (PFP)<sup>6</sup>. Vicente Fox (2000-2006) decidió poner la Procuraduría General de la República (PGR) y las principales instancias operativas en el combate contra las drogas en manos de militares<sup>7</sup>. El general Rafael Macedo de la Concha al frente de la PGR se rodeó de compañeros de armas:

«Dos meses después (de su nombramiento), ya eran 14 los generales adscritos a la PGR. Entre ellos el titular del Centro de Planificación para el control de Drogas (CENDRO), Carlos Fernández Luque, y el general Carlos Demetrio Gaytán, coordinador de operaciones de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS). Además, fueron nombrados para otros puestos, tenientes coroneles, coroneles, capitanes y almirantes»<sup>8</sup>.

El presidente Felipe Calderón (2006-2012) consolidó la participación creciente de personal del Ejército y la Marina en la aplicación de la política antidrogas, permitiendo una presencia cada vez más frecuente del titular de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) en los medios y en el campo político, incorporando a diez mil militares en la Policía Federal Preventiva<sup>9</sup> y animando a que entidades federativas y

---

pedirles a las poblaciones sometidas a la violencia y la inseguridad que se esperen quince o veinte años a que se rehagan las instituciones. La gravedad del problema exigió poner en marcha una política pública al mismo tiempo que renovar y fortalecer las instituciones responsables [...] la mayor fortaleza del crimen organizado se había sustentado en la debilidad de las instituciones estatales de seguridad y justicia. Por ello la urgencia era doble: comenzar a contener y debilitar al primero y al mismo tiempo fortalecer a los segundos» (VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013, p. 468).

5 ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007, p. 22; ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, p. 62. Señala: «En 1997 el senador Molina declaró que había sido un error del presidente Zedillo otorgarle un papel “protagónico” al Ejército. Habló de los problemas que había tenido con los militares en su paso por el Instituto Nacional Para el Combate a las Drogas (INCD), particularmente del hermetismo de la Institución, su falta de disponibilidad para compartir información, la petición de los militares para el control absoluto de la erradicación de cultivos, y del régimen jurídico de excepción de la institución militar, entre otras cosas». En resumen, dijo en 1997: «El ejército en una acción de asalto, acaparó la PGR, el INCD, el CENDRO (Centro de Planeación para el Control de Drogas), 23 de los 25 aeropuertos nacionales y todas las delegaciones de la PGR en la frontera norte». Tres años después el balance del senador acerca de la intervención del ejército era la siguiente: «Hoy existen unos 150 militares que han defraudado la confianza de sus superiores al vincularse a organizaciones criminales».

6 ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007, p. 196.

7 ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007, p. 38.

8 ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007, p. 64.

9 ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007, p. 194.

municipios seleccionaran a militares en activo, o en retiro en la dirección de un buen número de secretarías de seguridad, corporaciones policiales y direcciones de penitenciarías del país<sup>10</sup>. Enrique Peña Nieto (2012-2018) ha seguido con la misma dinámica apoyándose de forma «central» en las Fuerzas Armadas, señala Astorga<sup>11</sup>, para tratar de controlar los asuntos relacionados con el tráfico de drogas ilegales y las organizaciones criminales. Bailey comparte la opinión al señalar que la política del presidente priista en materia de seguridad pública básicamente sigue los pasos y esfuerzos marcados por la administración precedente<sup>12</sup>. Del mismo modo la presencia del secretario de la Defensa Nacional ha sido muy frecuente en la prensa y en el debate nacional.

A inicios de su mandato, Calderón, ante la percepción de que el Estado estaba perdiendo control sobre porciones significativas del territorio nacional, lanza una ofensiva contra las organizaciones del crimen organizado enviando unos 25.000 soldados y policías federales a varias ciudades fronterizas y áreas rurales con altos niveles de criminalidad<sup>13</sup> partir de este momento acompañando el incremento de la retórica belicista presidencial<sup>14</sup>, los índices de homicidios aumentan de forma alarmante en el país<sup>15</sup>.

Recuerda Astorga<sup>16</sup> que la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en su sesión de Tlaxcala de febrero de 2007 apoyó la política del presidente y aprobó, a

10 BARRACHINA, Carlos; HERNÁNDEZ MORA, Juan Ignacio. *Reformas del sistema de seguridad pública en México (2006-2011)* en URVIO, n.º 11, marzo. FLACSO-Ecuador. Ecuador 2012, p.81; BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 205.

11 ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, p. 160.

12 BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 241.

13 ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, p. 16.

14 ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, p. 50.

15 ESCALANTE, Fernando. *El homicidio en México entre 1990 y 2007*. Colegio de México, Secretaría de Seguridad Pública Federal, México 2009. ESCALANTE, Fernando. *Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso*. NEXOS. México 3 de enero de 2011.

«Así entre estas tres guerras: el enfrentamiento entre los diferentes carteles, el combate al narcotráfico por el Estado mexicano, y la guerra de los carteles contra la población civil se hace en un contexto de debilidad debido a que hay cuatro vulnerabilidades; primero la democracia mexicana es joven, inició a finales de los noventa, y hasta el año 2000 no se procedió al cambio de partido en el gobierno; segundo, el proceso democrático es incompleto, faltan muchas áreas del Estado en avanzar en reformas democráticas, entre estos sectores está el de la defensa, la inteligencia y el sistema de justicia, además la transparencia de la información oficial es muy limitada, y está acotada por «cláusulas de seguridad nacional»; tercero, en el sistema político conviven elementos del viejo autoritarismo con las nuevas condiciones democráticas, y en muchas ocasiones se imponen los primeros; y en cuarto lugar, el país está asolado por «factores fácticos» nacionales e internacionales. Entre ellos está el crimen organizado. En síntesis, coincidió en el tiempo la transición a la democracia con el proceso de globalización, que en sus aspectos negativos le ofrece condiciones favorables al crimen organizado, por ubicarse México entre las regiones productoras y las consumidoras». BENITEZ MANAUT, Raúl. «La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?». En MAINHOLD, Günther y JUST, Stefan. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad Adenauer Stiftung, Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITESA. México 2014, pp. 49-50.

16 ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, p. 24.

propuesta del gobernador priista de Sonora Eduardo Bours, una declaración señalando que había que «despartidizar» el problema de la inseguridad y se tenía que frenar la violencia ejercida por las organizaciones criminales<sup>17</sup>. Gobernadores de diferentes partidos habían solicitado operativos y el apoyo del gobierno federal. Así en los primeros 100 días de gobierno, apunta se habían iniciado acciones en Michoacán, donde gobernaba el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Guerrero (PRD), Baja California (PAN), Sinaloa (PRI), Chihuahua (PRI), Durango (PRI), Nuevo León (PRI) y Tamaulipas (PRI), con el objetivo de recuperar espacios<sup>18</sup>.

## REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La tarea que se requiere es construir una nueva institucionalidad en diferentes dimensiones relacionadas con la seguridad pública y la procuración de la justicia. En el nivel federal se impulsó una Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en enero del 2009. Entre otros aspectos importantes, se creó la Policía Federal, sustituyendo a la PFP y se abordó la ampliación del sistema penitenciario, que pasará de cinco centros federales en 2006, a veinticuatro en el año 2015, algunos de ellos concesionados al sector privado<sup>19</sup>. También se inicia la transformación del sistema penal, que sustituye el modelo inquisitivo tradicional por otro acusatorio de oralidad plena con el objetivo de agilizar el proceso judicial y volver más justo y eficiente el sistema.

Otro aspecto que se enfrenta es el cambio del modelo policial en Estados y municipios, lo que evidenciará la lucha de poder e intereses entre los diferentes niveles de

---

17 «En la reunión XXXII de la CONAGO en Puerto Vallarta, en mayo de 2007, los gobernadores apoyaron de manera unánime la estrategia de seguridad del presidente Calderón. [...] Igualmente, le otorgan un reconocimiento a las Fuerzas Armadas por su labor en el combate a la delincuencia organizada. [...] Contrariamente a la posición expresada por algunos de sus colegas en la Comisión Permanente acerca del exhorto al presidente Calderón para el retiro de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública, los gobernadores de partidos distintos al del presidente cerraron filas en torno a este. [...] Los gobernadores saben, por experiencia directa y cotidiana, que el estado de sus fuerzas policíacas es insuficiente en lo inmediato para contener los embates de las organizaciones de traficantes». ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007. pp. 311-312.

18 «Las señales de alerta estaban dadas y los procesos principales del conflicto estaban en curso. Fue entonces cuando algunos gobernadores solicitaron al entonces presidente electo Felipe Calderón, el apoyo del gobierno federal ante la delincuencia organizada, que, por su enorme poder de fuego y corrupción rebasaba las capacidades de las fuerzas estatales y ponía en riesgo la gobernabilidad de las entidades». VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013, p. 379.

19 OADPRS. *Informe de gestión 2014-2015*. Comisión Nacional de Seguridad. México 2015, p. 21.

gobierno independientemente del color partidista de los mismos<sup>20</sup>. Se señala la importancia de crear instituciones policiales estatales profesionales acreditadas, y se abre el debate sobre la desaparición de las policías municipales, o la conservación de aquellas que tengan viabilidad —especialmente en las grandes zonas urbanas—, bajo una estructura de mando único otorgado a los gobernadores. El poder ejecutivo federal y los gobernadores de los estados se posicionarán en un lado de la balanza, mientras que alcaldes y legisladores federales se situarán en el otro, tanto en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, como en el de Enrique Peña Nieto, que sigue debatiendo esta reforma<sup>21</sup>.

El día 21 de agosto de 2008 tuvo lugar la XXIII Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública y se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, en el que participaron el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. Señala Astorga que «se reconoció lo evidente: la corrupción, la impunidad, la falta de coordinación entre autoridades, la inseguridad, la violencia, el deterioro institucional en los ámbitos de la seguridad pública»<sup>22</sup>.

En esta sesión se concretaron ideas para reconstruir las policías y volverlas eficaces y confiables. Se diseñó un sistema nacional de desarrollo policial, así como sistemas de organización y funcionamiento homogéneos para todas las policías del país. Se

---

20 «En el ámbito federal había una policía federal, surgida en 1999, pero que no había crecido en los siguientes años; y alrededor de 10.000 policías a fines de 2006 eran muy pocos frente a las necesidades que planteaban las organizaciones criminales. La Policía Judicial Federal se había transformado en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) pero aún estaba lejos de experimentar una renovación profunda. Esta debilidad junto a la escasez de agentes del ministerio público y la persistencia de sistema de trabajo inadecuados, resultaba en averiguaciones previas insuficientes y muchas veces mal integradas; las capacidades del sistema judicial estaban rebasadas por la cantidad de expedientes y las fallas estructurales del sistema de justicia penal y del funcionamiento ineficaz del ministerio público; el sistema carcelario federal y estatal también adolecía de grandes fallas: sobrepoblación, sistemas de readaptación casi inexistentes, corrupción, instalaciones obsoleta. Si las fallas eran serias en el ámbito federal, eran peores en el local: las policías estatales y municipales que podían considerarse como tales, se contaban con los dedos de las manos, por lo que la indefensión de los ciudadanos era prácticamente total». VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013, p. 375.

21 BENÍTEZ MANAUT, Raúl. «La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?». En MAINHOLD, Günther y JUST, Stefan. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad Adenauer Stiftung, Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITE SA. México 2014, p. 49, recuerda que «uno de los vértices fundamentales de la transición a la democracia en México es el decremento del poder de la presidencia de la República, y el aumento del poder de gobernadores y alcaldes —mediante la llamada “descentralización”— dejando como saldo, en vez de una democracia más fuerte, una dispersión de poder casi feudalizada que favoreció a los grupos locales. Con ello los grupos criminales de todo tipo se fortalecieron —principalmente los narcotraficantes—. Así se fueron desmantelando los elementos básicos que sostenían la estabilidad del país, y no se sustituyeron por una gobernabilidad democrática sólida, pero con una notable debilidad de las estructuras de seguridad, defensa y justicia, que no sufrieron una reforma modernizadora como lo requerían las circunstancias. A esto le podemos llamar una disfunción en seguridad».

22 ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015, p. 40.



impulsó el fortalecimiento de la Policía Federal, la creación de un sistema nacional de información criminal, el diseño y aplicación de un modelo nacional de control y evaluación de la confianza, y el proceso de depuración de las policías del país<sup>23</sup>.

Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública en el gobierno de Calderón, fue el ideólogo principal e impulsor de la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se consensua en este acuerdo<sup>24</sup>.

Señala Bailey que es necesario conocer la trayectoria de García Luna para comprender la reforma que se trata de implantar. En 2006 había publicado el libro *Contra el crimen. ¿Porqué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*. En 2011 publicó otro trabajo: *El nuevo modelo de seguridad para México*. La propuesta de García Luna responde a un esfuerzo de transformación que surge del interior de las instituciones mexicanas de seguridad. Por eso puede calificarse como una «reforma profesional», que tiene su origen en la órbita de funcionarios públicos que durante años habían convivido con el sistema y sus problemas y que presentan una alternativa desde el interior del mismo para modernizar y operar de una forma distinta el modelo de seguridad<sup>25</sup>.

Uno de los aspectos centrales de la reforma, y el que más rechazo político generó, es el relativo al despliegue de las fuerzas policiales sobre el territorio y el control político y operativo de las mismas. Genaro García Luna propuso la creación de 32 fuerzas policiales estatales e introdujo en la discusión el concepto de «mando único», que, en un momento inicial incentivaba la conservación de las policías municipales viables respetando el concepto de subsidiariedad, pero que en el sexenio de Enrique Peña Nieto se interpretó desde otra perspectiva: apoyo a la eliminación de las policías municipales, y entrega del control completo al gobernador del Estado<sup>26</sup>.

En opinión de Guillermo Valdés, otro de los «profesionales» que compartían la visión de la reforma, el fracaso de esta iniciativa retrasó y puso en peligro el proceso:

«Los gobernadores estuvieron de acuerdo con la alternativa de los policías estatales con mando único. Por tanto, el ejecutivo federal elaboró una iniciativa de ley y la envió al Congreso en 2011. Contra todo pronóstico, los legisladores no se pusieron de acuerdo y la propuesta se estancó. De manera que desde

---

23 VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013, pp. 435-436; BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 212, afirma que esta fue la declaración más completa del gobierno, comprometiendo a los tres niveles de gobierno a enfocarse en 74 objetivos específicos.

24 BARRACHINA, Carlos; HERNÁNDEZ MORA, Juan Ignacio. *Reformas del sistema de seguridad pública en México (2006-2011)* en URVIO, n.º 11, marzo. FLACSO-Ecuador. Ecuador 2012, p. 209.

25 BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 210 concluye que «pese a contar con el apoyo acérrimo del presidente Calderón, la reforma de García Luna tropezó con escándalos de corrupción –que involucraron a altos funcionarios de la AFI y la PFP– y la oposición del Congreso».

26 En el momento en que se escribe estas líneas se debate intensamente sobre cuál será la decisión final sobre la operación del «mando único» en las entidades federativas mexicanas.

entonces no hay una solución de fondo estructural al deficiente modelo federalista de distribución de competencias en materia de seguridad, y mientras ello no ocurra y no se defina un nuevo modelo policial para el país, y se acelere su instrumentación, el ejército tendrá que seguir cargando con la inclemente tarea de suplir a las policías ineficaces por todo el país»<sup>27</sup>.

En su balance Bailey, es crítico con los resultados que obtuvo la administración de Calderón en este proceso. Si bien sostiene que logró sustancialmente más que sus antecesores, la implementación de la reforma se llevó a cabo de forma incompleta. Calderón, fue incapaz de apaciguar luchas intestinas, y en términos políticos tuvo poco éxito en articular una fuerte coalición que respaldara su política de seguridad, en un sistema federal con 32 gobernadores estatales y más de 2.000 presidentes municipales<sup>28</sup>.

En su opinión ello es debido a lo que denomina la «trampa de la seguridad»: «las dinámicas de la criminalidad, la corrupción, la violencia y la impunidad anulan la voluntad de reforma de elementos del Estado y la sociedad civil, y entranpan la gobernanza democrática en un equilibrio bajo. La metáfora pronostica inercia en el futuro inmediato»<sup>29</sup>. Esta idea es sugerente y explicativa para el caso que estamos tratando, en conjunto con otra imagen afortunada del autor que señala que la reforma se encuentra en el «valle de la transición», un estado incierto en el que «resulta difícil determinar si la mayoría o todas las iniciativas han comenzado el ascenso hacia niveles más elevados de desempeño, o continúan batallando cerca de las profundidades»<sup>30</sup>. Esta imagen se complementa con la visión de Valdés que afirma que en diferentes zonas de México puede hablarse de una «captura avanzada del Estado», lo que dificulta cualquier proceso de transformación y reforma, por la capacidad que tienen individuos y grupos ilegales, como «mafias, narcotraficantes o grupos paramilitares o subversivos» de ejercer violencia como mecanismo que «sustituye o complementa al soborno»<sup>31</sup>.

Otra perspectiva relacionada con el proceso de transformación, y defendida por sendos autores, va a ser discutida en este trabajo: la idea de que la dificultad en los avances de la reforma haya tenido que ver con la falta de recursos económicos. Apunta Bailey<sup>32</sup>, aunque no desarrolla la idea posteriormente, que México invierte menos en la

---

27 VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013, p. 453.

28 BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, pp. 230-231.

29 BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 242.

30 «La trampa de la seguridad, en opinión de Bailey (2014:122), no es exclusiva del proceso mexicano y puede ser encontrada en la mayoría de los países latinoamericanos como un condicionante perverso que afecta la consolidación democrática».

31 VALDÉS, Guillermo. P. 321.

32 BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 75.

seguridad ciudadana que países similares de ingresos medios, señalando además que la mayor parte del presupuesto destinado a seguridad pública entre 2007 y 2012 se invirtió en la Secretaría de Seguridad Pública y en Policía Federal. Este argumento en cierta forma es apoyado por Guillermo Valdés al atribuir la iniciativa de reducir las policías municipales a la insuficiencia de recursos federales, por la incapacidad del Estado de responder a las necesidades de la totalidad de las solicitudes de estados y municipios<sup>33</sup>.

En el contexto en que estamos analizando la política de seguridad de México, el presupuesto destinado a este aspecto no debe ser entendido estrechamente como lo destinado a «seguridad ciudadana», porque hay muchos actores implicados que han volcado sus recursos casi de forma exclusiva en combatir el crimen organizado, en el orden interno, y en tareas de reforma del sector de la seguridad, a nivel federal, estatal y municipal. Sería injusto dejar fuera el esfuerzo que han realizado estas agencias o entidades. En la comprensión del gasto en seguridad debe integrarse tanto el gasto de instituciones como la SEDENA, la Secretaría de Marina (SEMAR) o el que han invertido las entidades federativas en las secretarías de seguridad pública, o sus equivalentes, y en la procuración de justicia.

En cierto modo la gran pregunta que deberíamos formularnos tras conocer esta información es cómo se ha gastado el dinero y por qué encontramos resultados poco satisfactorios si la federación y las entidades estatales y municipales han invertido una cantidad muy importante. Este trabajo calcula en ciento treinta y seis mil novecientos treinta millones de dólares entre los años 2008 y 2015<sup>34</sup>. Quizás tiene que ver con las «trampas de la seguridad», o con la «captura avanzada del estado» en diversos territorios, y no tanto con la falta de recursos que desde el 2008 al 2015 se han incrementado de forma importante y continua.

## ESFUERZO PRESUPUESTARIO EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (2008-2015)

El éxito de la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública radica en que a lo largo del territorio nacional existan cuerpos policiales profesionales y competentes.

33 Más que una falta de recursos, la idea de la eliminación de muchas corporaciones municipales tiene que ver con un aspecto de eficiencia y operatividad en un escenario complejo como el mexicano. Es una decisión más estratégica que económica. VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013, pp. 452-453.

34 Frente a esta cantidad de recursos invertidos por las autoridades mexicanas los 1.300 millones de dólares entregados por la Iniciativa Mérida de los 2.275 millones autorizados entre 2008 y 2015, no dejan de ser un apoyo generoso del gobierno de los Estados Unidos, pero en ningún caso determinante, ni merecedor de la sobre atención mediática que ha recibido (por lo menos en la cantidad de recursos recibidos). Fuente: Para 2008 y 2009. CRS (2008). Para 2010-2015 CRS (2015). Por la dificultad que supondría no se han incluido los presupuestos destinados a las secretarías de seguridad municipales, por lo que la cantidad de recursos destinados a la seguridad y la procuración de justicia invertida es más elevada.

Como se está viendo, continúa el debate sobre cómo lograr que esto sea posible. No puede dudarse del gran esfuerzo presupuestario realizado para esta meta en los últimos años, pero sí pueden cuestionarse los resultados de una inversión tan grande. En este «valle de la transición» es pertinente que nos preguntemos si esta inversión ha sido efectiva. Como en todas las iniciativas públicas, encontraremos ejemplos de éxito y de fracaso; sin embargo, es indudable que, en general, todavía falta por recorrer un gran trecho para lograr que el objetivo deseable sea cumplido de forma efectiva. En este trabajo nos limitamos a realizar un trabajo de síntesis de los recursos invertidos y a explicar los diferentes programas que se han implantado de apoyo al fortalecimiento del sistema nacional de seguridad pública, especialmente en estados y municipios desde el año 2008 hasta el año 2015.

Institución	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
SEDENA	34,861	43,623	43,632	50,039	55,611	60,811	65,237	71,273	425,087
SEMAR	13,382	16,059	15,991	18,27	19,679	21,865	24,603	27,026	156,875
Seguridad Pública	19,711	32,916	32,437	35,519	40,536	41,217	53,859	56,53	312,725
PGR	9,307	12,309	11,781	11,997	14,905	15,761	17,288	17,029	110,377
Entidades federativas	48,811	58,817	63,369	71,177	74,993	88,048	96,242	108,316	609,773
Fondos y Subsidios Federales	12,665	14,493	23,036	27,314	31,226	31,775	33,725	35,301	205,509
Total, en pesos mexicanos	138,737	178,217	190,246	214,316	236,95	259,477	290,954	315,475	1,820,346
Total, en dólares EE. UU.	11,279	14,489	15,467	17,424	19,264	21,096	18,184	19,727	136,93

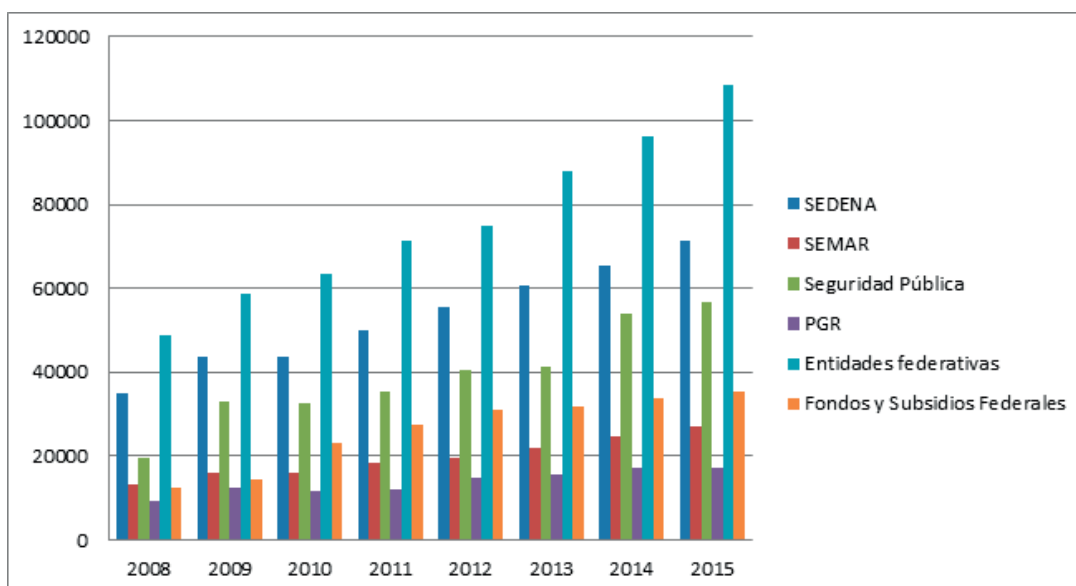
Tabla 1. Presupuesto de Seguridad y Defensa en México (2008-2015).

Fuente: Elaboración propia a partir de la adaptación de datos del cuadro 1 que se encuentra en el anexo Presupuesto de Seguridad y Defensa en Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012, p. 145. Para el 2013, 2014 y 2015 elaboración propia en base al Presupuesto de Egresos de la Federación (27/12/2012; 3/12/2013; 3/12/2014); Elaboración propia de los rubros entidades federativas y Fondos y Subsidios Federales. En relación al concepto «Seguridad Pública» de los años 2014 y 2015 se agregan los rubros asignados al rubro «04 Gobernación» que tienen relación con esta función (CEFP, 2015). Cantidades en millones de pesos y dólares.

Como se aprecia en la tabla 1, todas las instituciones incrementan de forma constante e importante los recursos invertidos desde el año 2008 al 2015. En la mayoría de los casos el dinero presupuestado en el 2015 es más del doble del que se destinaba en el 2008, lo que refleja una continuidad en la política, no solo de la administración del presidente Calderón, a la de Peña, sino también de buena parte de las entidades federativas, que, sin importar su color político, aumentan los presupuestos destinados a seguridad pública y procuración de justicia de una forma notable.

También muestra un compromiso doble: por una parte, del gobierno federal que, apuesta por fortalecer el aparato de seguridad federal, sigue manteniendo a las Fuerzas Armadas en la operación cotidiana de la lucha contra el crimen organizado, destinando recursos para este fin e incrementa diferentes programas de subsidios y fondos federales para ser destinados al fortalecimiento de las corporaciones policiales de estados y municipios. El segundo compromiso es el que se genera por parte de los Estados, tanto para dotar de medios a sus corporaciones, como para coparticipar los subsidios que desde la federación se destinan a las entidades. Como se aprecia con más claridad en la gráfica 1, las entidades federativas

invierten más recursos que las otras instituciones en este proceso de transformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



Gráfica 1. Proporción de la inversión presupuestaria por institución (2008-2015).

Fuente: Elaboración propia, con la colaboración de Pilar Merino, a partir de la adaptación de datos del cuadro 1 que se encuentra en el anexo Presupuesto de Seguridad y Defensa en Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012, p. 145. Para el 2013, 2014 y 2015 elaboración propia en base al Presupuesto de Egresos de la Federación (27/12/2012; 3/12/2013; 3/12/2014); Elaboración propia de los rubros entidades federativas y Fondos y Subsidios Federales. En relación al concepto «Seguridad Pública» de los años 2014 y 2015 se agregan los rubros asignados al rubro «04 Gobernación» que tienen relación con esta función (CEFP, 2015). Cantidades en millones de pesos.

## FONDOS Y SUBSIDIOS FEDERALES

Tras la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995 en 1997 y 1998, respectivamente, la federación implanta dos programas que todavía hoy día son fundamentales para apoyar muchos de los cambios, especialmente en infraestructura y equipo de las diferentes fuerzas policiales en México. El «Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública» (FASP) destinado a las entidades federativas, y el «Fondo para el fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal» (FORTAMUN) a las municipales, abren el camino para que los recursos federales fluyan, primero como fondos, y después como subsidios fomentando la coparticipación de las entidades en el esfuerzo presupuestario.

La dispersión del gasto del FORTAMUN, el relativo «éxito» del FASP como mecanismo que incentiva los esfuerzos conjuntos en el seguimiento de las políticas federales, y la «urgencia» del gobierno del presidente Calderón por transformar el sistema hace que en 2008 nazca el «Subsidio para la Seguridad de los Municipios» (SUBSE-MUN) con la misma lógica que el FASP, pero en este caso para apoyar la transformación de algunas policías municipales. En 2011 también se aprueba el «Subsidio para la

policía Acreditable» (SPA); probablemente el programa más ambicioso e importante de la reforma que Genaro García Luna impulsa. Este es un mecanismo para impulsar unidades de policía estatal acreditadas, que permite que muchos municipios sin capacidades descansen en una fuerza que se pretende sea eficiente, eficaz y moderna.

Finalmente, a partir del año 2010 el gobierno destina recursos a la transformación del sistema de impartición de justicia mexicano, apoyándose en la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema Penal (SETEC) para estimular la transformación de los modos de operación de la justicia, generando un esquema de estímulos, que, aunque con menos recursos que el resto de los analizados, no deja de ser importante.

En las siguientes líneas se van a explicar brevemente las características de los principales programas que se han desarrollado entre el año 2008 y el 2015, y que alcanzaron, con la coparticipación obligada de estados y municipios, una inversión superior a los doscientos cinco mil quinientos nueve millones de pesos.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
FORTAMUN	0	0	8,483,579	9,523,609	10,146,557	10,882,769	11,733,228	11,852,780	62,622,522
FASP	7,901,979	8,975,309	8,861,421	9,130,312	9,503,111	9,797,037	7,921,624	8,190,692	70,281,755
SUBSEMUN	4,762,847	5,518,184	5,379,259	5,417,207	5,661,764	5,584,419	5,928,138	6,869,074	45,120,892
SPA	0	0	0	2,800,000	2,471,570	2,558,067	2,661,720	2,752,215	13,243,572
PROASP	0	0	0	0	3,000,000	0	0	0	3,000,000
PREVENCIÓN	0	0	0	0	0	2,500,000	2,595,000	2,683,000	7,778,000
SETEC	0	0	312,011	443,108	443	453	905	906	3,462,119
Total	12,664,826	14,493,493	23,03,6270	27,314,236	31,228,002	31,775,292	33,725,116	35,301,772	205,508,860

Tabla 2. Recursos destinados en Fondos y Subsidios federales (2008-2015).

Fuente: Elaboración propia a partir diferentes Diarios Oficiales de la Federación, convenios y de la página web de SETEC. En pesos mexicanos.

## FASP

El «Fondo de Aportación para la Seguridad Pública» (FASP) se empieza a aplicar en 1998. Es uno de los programas más antiguos con el FORTAMUN (1997) que pretende fortalecer las estructuras de las entidades federativas de la Seguridad Pública en México. Este mecanismo, únicamente se centra en aspectos de seguridad y desde sus inicios es gestionado por el entonces recién creado secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El FASP está coparticipado por los Estados, que cubren un 25% suplementario del recurso con sus propios fondos.

En 1998 se formalizan los primeros convenios de coordinación para realizar acciones en materia de seguridad pública, en los cuales se acuerda la constitución de un fideicomiso estatal para la distribución de fondos. El «Fondo de Seguridad Pública» (FOSEG) administraba recursos de la federación que se transferían a las tesorerías de los estados y del Distrito Federal. Este fondo dejó de existir como FOSEG a partir de 2009, pues los recursos se comenzaron a transferir a una cuenta bancaria específica de



las entidades federativas. Estos fondos del ramo 33 –Aportaciones federales para las entidades federativas y municipales–, que el ejecutivo federal otorga a los estados y al Distrito Federal, se transfieren ahora de forma directa bajo los criterios de cálculos y fórmulas que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determina, siendo exclusivamente para los fines: de reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración; equipamiento; red nacional de telecomunicaciones; construcción, mejoramiento o ampliación; seguimiento y evaluación.

## FORTAMUN

El «Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal» (FORTAMUN) está distribuido por el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y destinado desde su origen a respaldar las finanzas de los municipios y a apoyar su saneamiento financiero, así como a fortalecer las actividades de seguridad pública y a coadyuvar en la satisfacción de sus necesidades operativas.

Según el *Libro Blanco del SUBSEMUN*<sup>35</sup>, el FORTAMUN es el fondo del ramo 33, que tiene la menor cantidad de restricciones para su ejercicio, debido a que la ley de coordinación fiscal establece en su artículo 37 que los municipios y delegaciones del Distrito Federal destinarán los recursos del Fondo para la satisfacción prioritaria de los siguientes rubros: cumplimiento de obligaciones financieras; pago por derechos y aprovechamiento por concepto de agua; y atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, sin entrar en mayor detalle.

Este recurso es muy sustancioso económicamente hablando. La dispersión del destino del ejercicio, y la falta de control y de rendición de cuentas cualitativas, hace que no se sepa con certidumbre la cantidad de dinero que a través del FORTAMUN se destinó a la seguridad pública de los municipios; ni tampoco los criterios de los diferentes estados para seleccionarlos y los programas a los que este fondo se destinó.

Sin embargo, a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2010, se obliga a los estados a coordinarse con el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) a efectos de que por lo menos el 20 por ciento de este recurso se destine a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura<sup>36</sup>. Desde 2010 a 2015, como se podrá apreciar más adelante, el veinte por ciento de este recurso representa sesenta y dos mil seiscientos veintitrés millones de pesos<sup>37</sup>.

---

35 SESNSP. *Libro Blanco SUBSEMUN*. Subsidio para la Seguridad Pública en los municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal. SEGOB, SESNSP. México 2012, p. 52.

36 DOF 07-12-2009. «Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010».

37 Esto significa que a pesar de no poder ser precisado la cantidad de dinero destinada a aspectos de seguridad desde su creación debe ser mucho mayor al que se está presentando en este trabajo.

## SUBSEMUN

El «Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal» (SUBSEMUN) es uno de los dos mecanismos más importantes de fortalecimiento y transformación de la estructura policial que se implantan durante el sexenio de Felipe Calderón. Una de las preocupaciones principales era, por una parte, el gran número de corporaciones municipales existentes en México y otra la ineficacia de las mismas por su escaso tamaño, falta de recursos y escasa profesionalidad de sus integrantes.

A partir de 2008 se crea este programa federal que debe estar coparticipado por los municipios para «rescatar» a un número razonable de corporaciones policiales que puedan autosostenerse en el futuro ayudándoles a superar diferentes problemas y a enfocar políticas específicas. El segundo mecanismo implantado por la administración de Calderón será el «Subsidio para la Policía Acreditada» (SPA) que se destinará a crear unidades certificadas de policías estatales que en el momento de su diseño deberán desarrollar funciones allá donde las policías municipales no lleguen, o no existan por su falta de viabilidad.

En 2015 de las casi 2.000 corporaciones policiales que señalaba García Luna existían en 2006, se apoya económicamente a 278 de las mismas. Se remarca en el Libro Blanco sobre el SUBSEMUN que el objetivo es<sup>38</sup>:

«Fortalecer el desempeño de las funciones de seguridad pública de los municipios y, en su caso, de los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como del gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales, a fin de salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos, conforme a los programas con prioridad nacional»<sup>39</sup>.

---

38 SESNSP. *Libro Blanco SUBSEMUN*. Subsidio para la Seguridad Pública en los municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal. SEGOB, SESNSP. México 2012, p. 13.

39 De una forma más concreta, según SESNSP. *Libro Blanco SUBSEMUN*. Subsidio para la Seguridad Pública en los municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal. SEGOB, SESNSP. México 2012, p. 14, se persiguen los siguientes objetivos específicos: fortalecer los factores de protección de la población mediante intervenciones integrales y coordinadas de carácter preventivo de instituciones públicas, privadas y sociales; promover una política que incida sobre los contextos socioculturales en donde se desarrollan los factores de riesgo que propician la violencia y delincuencia organizada desde antes que ocurran los eventos que las detonan; incrementar los niveles de seguridad y confiabilidad que demanda la ciudadanía mediante la aplicación de evaluaciones de control de confianza homogéneas; Fortalecer la profesionalización a través del establecimiento del servicio profesional de carrera policial, así como el equipamiento de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal; apoyar la construcción y mejoramiento de las instalaciones de seguridad pública municipal a fin de contar con la infraestructura necesaria y adecuada para llevar a cabo la operación y funcionamiento de la policía en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal; promover el suministro, intercambio, sistematización, homologación y actualización de la información en materia de seguridad pública, así como fortalecer el uso y disponibilidad, homologación y actualización de la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Zona	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Recurso federal	Recurso municipal	Recurso Total
<i>Centro</i>	46	56	63	63	76	85	89	90	9,513,760	3,175,560	12,689,320
<i>Noreste</i>	25	32	33	36	36	37	39	39	5,861,986	1,684,695	7,263,174
<i>Occidente</i>	28	48	45	49	45	51	57	60	8,310,090	2,683,233	10,993,323
<i>Noroeste</i>	22	27	29	31	29	29	29	30	5,335,135	1,575,287	7,193,929
<i>Sureste</i>	28	43	34	43	48	44	54	59	5,431,101	1,550,045	6,981,146
<b>Totales</b>	<b>149</b>	<b>206</b>	<b>204</b>	<b>222</b>	<b>234</b>	<b>246</b>	<b>268</b>	<b>278</b>	<b>34,452,072</b>	<b>10,668,820</b>	<b>45,120,892</b>

Tabla 3. Número de municipios del SUBSEMUN por zonas del país; y recursos federales y municipales invertidos en pesos. Fuente: Elaboración propia a partir de datos aparecidos en el Libro Blanco del SUBSEMUN (2012), y de los convenios firmados entre la federación y los estados correspondientes al año 2013, 2014 y 2015. En pesos mexicanos.

El SUBSEMUN debe destinarse a la profesionalización, al equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, al mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y a la prevención social del delito con participación ciudadana, así como a la operación policial a partir de 2009 y 2010. Durante su existencia el subsidio individual no ha sido inferior a los diez millones de pesos, a excepción de 2008 –que fue de nueve millones– ni ha excedido los noventa y cinco millones, excepto también en 2008 que como máximo ascendió a ciento cuatro millones<sup>40</sup>.

En la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>41</sup>, que tuvo lugar el 2 de agosto del 2012, se aprobó etiquetar el 20% del recurso SUBSEMUN para proyectos de «Prevención social con participación ciudadana», y se determinaron los proyectos obligatorios para los municipios beneficiados, que serían los siguientes: diagnóstico local sobre los contextos y procesos sociales de la violencia y la delincuencia; plan de prevención social de la violencia y la delincuencia; capacitación a servidores públicos en seguridad ciudadana; prevención de accidentes y conductas violentas generadas por el consumo de alcohol y drogas entre jóvenes.

## SPA

Consolidar en las entidades federativas unidades policiales acreditadas es el objetivo y el pilar más importante de los esfuerzos que se están discutiendo en este trabajo. El gran problema que se había identificado, en relación a las fuerzas de seguridad de las entidades federativas y locales, era el excesivo número de policías municipales sin capacidad real de operación, y la falta de profesionalidad y de condiciones de carrera que se tenían en buena parte tanto de las policías estatales, como de las municipales.

<sup>40</sup> La utilización de los recursos de esta coparticipación ha sido variable: en 2008 fue para la renovación salarial de los elementos policiales; en 2009 y 2010, para mejoras de condiciones laborales, operación policial y prevención del delito con participación ciudadana; en 2011 y 2012, para reestructuración y homologación salarial, mejora de condiciones laborales y prevención social del delito.

<sup>41</sup> Informe de actividades del secretariado ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública correspondiente al período diciembre 2011 a junio de 2012. XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El «Subsidio para la Policía Acreditable» (SPA) persigue crear módulos policiales que cumplan con requisitos objetivos de ética y profesionalidad. Desde 2011 se está impulsando con este apoyo federal que los estados mejoren en este sentido sus policías para poder implantar de una forma efectiva «el mando policial único», que, en un inicio de forma subsidiaria, deberían apoyar la provisión de seguridad allá adonde las corporaciones policiales locales no sean capaces de responder<sup>42</sup>.

Los resultados hasta la fecha son muy limitados, y buena parte del presupuesto destinado para este programa no se ha podido ejecutar porque las entidades federativas no han estado en condiciones de mostrar sus avances de una forma adecuada. A partir del año 2012 no solo se presupuestó el ejercicio para acreditar unidades de policía estatal, sino también de policial judicial y de custodios del sistema penitenciario.

El objetivo del SPA, en un inicio, era crear módulos policiales compuestos por 420 policías, ordenados en una unidad de análisis táctico, compuesto por 30 policías; una unidad de investigación integrada por 100 elementos; y una unidad de operaciones por 270. Los candidatos para integrar este módulo tendrían que acreditar unos requisitos mínimos de escolaridad, superar los controles de confianza y recibir cursos de formación específicos para desarrollar de forma profesional sus funciones. Estaba previsto además que se integraran en un esquema de carrera policial y que recibieran incentivos como seguro de vida, becas para la educación de ellos y sus hijos, fondo de ahorro, apoyo para la vivienda, seguro de gasto médicos mayores, entre otros<sup>43</sup>.

## Prevención

El concepto de «prevención social» del delito ha estado presente desde las primeras reflexiones que han tenido lugar en todo el proceso de reforma. La conformación de los módulos policiales acreditados, programas en el FASP, y en SUBSEMUN han tenido como uno de sus ejes prioritarios «la prevención social», y han tratado de establecer mecanismos para desahogar esta preocupación.

Tanto en el Pacto por México, como en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el presidente Peña Nieto hace de la prevención uno de sus referentes, estableciéndolo como prioridad. De esta forma, además de los programas que ya están en marcha y que contemplan esta variable en el presupuesto de egresos de la Federación para el año 2013 se establecieron varios programas relacionados con la «prevención», destinándose en concreto una partida de dos mil quinientos millones de pesos que debe ser distri-

---

42 Se ha señalado como el debate sobre el «mando único» se encuentra en apogeo en estos momentos en los que se escribe este trabajo. Existen dos grandes posiciones: un mando único que respete la subsidiaridad, u otro que integre a las policías municipales y las haga desaparecer.

43 SNSP. Presentación del modelo de policía estatal acreditable. SNSP. México febrero 2011.

buida entre las entidades federativas para desarrollar programas relacionados<sup>44</sup>. Para el 2014 se invirtieron dos mil quinientos noventa y cinco millones de pesos, y en 2015 fueron dos mil seiscientos ochenta y tres millones<sup>45</sup>. Otros programas relacionados con la prevención social del delito en su conjunto reciben en el año 2013 un total de ciento dieciocho mil ochocientos dos millones de pesos, y se distribuyen en diferentes rubros entre las secretarías de Gobernación<sup>46</sup>, Hacienda y Crédito Público<sup>47</sup>, Defensa<sup>48</sup>, Comunicación y Transportes<sup>49</sup>, y Educación Pública<sup>50</sup>.

En el primer mensaje a la nación que Enrique Peña Nieto ofreció el 1 de diciembre del 2012 estableció en compromiso de aprobar un Plan Nacional de Prevención del

---

44 Así en el artículo 10, apartado B del presupuesto del 2013 se señala: «\$2,500.000.000 para el otorgamiento de apoyos en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. Dichos recursos se otorgarán a aquellas entidades federativas que cumplan los lineamientos que para tal efecto emita el ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación. Los lineamientos que para el efecto emita el ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a más tardar el 15 de febrero, contendrán, por lo menos, la distribución de los recursos a las entidades federativas bajo criterios de población beneficiada, incidencia delictiva y cobertura territorial de las instituciones estatales de seguridad pública, así como las bases para la evaluación de la aplicación de dichos recursos y sus resultados. El ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a más tardar el 31 de marzo, deberá suscribir convenios específicos con las entidades federativas que deseen adherirse a estos subsidios».

45 CEFEP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Recursos Asignados al Ramo 04 «Gobernación». México, 26 de febrero de 2015.

46 Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación; realizar, promover y coordinar la generación, producción y distribución de materiales audiovisuales; promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres; desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana; promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas; actividades para contribuir al desarrollo político y cívico social del país; divulgación de las acciones en materia de derechos humanos; provisión para la creación de la Gendarmería; otorgamiento de subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal; Otorgamiento de subsidios para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal; Programa Nacional de Prevención del Delito.

47 Atención integral a familiares de personas desaparecidas o no localizadas; detección y prevención de ilícitos financieros relacionados con el terrorismo y el lavado de dinero.

48 Derechos humanos; sistema educativo militar; Programa de Seguridad Pública de la Secretaría de la Defensa Nacional; Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN.

49 Programa de Empleo Temporal (PET).

50 Impulso al desarrollo de la cultura; producción y transmisión de materiales educativos y culturales; promoción y fomento de libros y la lectura; construcción y equipamiento de espacios educativos, culturales y deportivos; producción y distribución de libros, materiales educativos, culturales y comerciales; atención al deporte; generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud; apoyo para operar el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA); Universidad virtual; diseño, construcción, consultoría y evaluación de la infraestructura física educativa; formación y certificación para el trabajo; programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena; proyectos de infraestructura social de ciencia y tecnología; proyectos de infraestructura cultural; proyectos de infraestructura social de educación; fortalecimiento a la educación y la cultura indígena; programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes; Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria.

Delito, compromiso que también se encuentra acordado en el Pacto por México». En febrero del 2013 aparecieron publicadas las bases del programa nacional en el documento «Bases del programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial» que hizo público la citada Comisión intersecretarial para la prevención social de la violencia y la delincuencia integrada por las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Economía, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

## SETEC

La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal (SETEC) ha sido la encargada de liderar del proceso de implantación del Nuevo sistema de Justicia Penal desde el año 2008 a la fecha en que se escriben estas líneas». SETEC ha publicado diferentes estudios y documentos que han apoyado este esfuerzo de transformación del sistema de justicia mexicano».

Según datos de SETEC de mayo del año 2015 se puede apreciar cómo el inicio en la operación, así como el grado de avance de la implantación tanto del Sistema Procesal Penal Acusatorio (SPPA) como del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en las entidades federativas está siendo muy diferenciado.

En el año 2007 los estados de Chihuahua y Oaxaca iniciaron con la operación del SPPA (el primero de una forma total y el segundo de una forma parcial). En 2008 fue Morelos el que inició el proceso, siendo uno de los dos estados de la República que en la actualidad tiene operando de forma total tanto el SPPA como el CNPP. En 2009 se

---

51 Los objetivos generales del programa son los siguientes: Establecer los objetivos, prioridades, principios, lineamientos, ejes y programas que articulan la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de prevención de las violencias y la delincuencia en los tres órdenes de gobierno e integrando la participación del sector social, para construir comunidades más seguras, cohesionadas e inclusivas. Posicionar las políticas de prevención de las violencias y la delincuencia como una prioridad en la agenda pública y ciudadana para garantizar los derechos de las personas y para recuperar la paz (Comisión intersecretarial para la prevención social de la violencia y la delincuencia. *Bases del programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial*. México 2013, p. 21).

52 Al respecto es útil recordar la reflexión de BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 39: «Hacer el intento de reformar fragmentos del sistema de justicia penal en condiciones normales y en pocos sitios, como proyecto piloto, es una tarea formidable. Introducir una reforma integral del sistema en medio de una crisis de seguridad –algo que la administración de Calderón trató de hacer después de 2007– amerita el término de «la tormenta perfecta», en palabras de un ministro de la Suprema Corte de Justicia».

53 En su página web y en medios de comunicación ha difundido «videos», así como otro tipo de promocionales que han tratado de sensibilizar y educar tanto a los diferentes actores del sistema de justicia penal, como a las autoridades gubernamentales y a la población en general sobre los cambios que se avecinan y las consecuencias de los mismos.



sumaron con diferentes resultados el Estado de Durango, que opera de forma total el SPPA y el CNPP, el Estado de México que de forma total adoptó el SPPA, y Zacatecas que únicamente presenta avances parciales tanto en el SPPA, como en el CNPP. En el año 2010 Baja California inició de forma parcial la implantación del SPPA. En el 2011 se sumaron Yucatán, que ya implantó de forma total el SPPA, y Guanajuato, que en el momento en que se escriben estas líneas, tiene un grado de implantación parcial del Sistema Procesal Penal Acusatorio. En el año 2012 Nuevo León implantó de forma total el SPPA, mientras que Chiapas y Tabasco iniciaron de forma parcial con la operación tanto del SPPA, como del CNPP. En el 2013 los estados de Puebla, Veracruz, Coahuila y Tamaulipas siguieron el ejemplo; mientras que en el 2014 se sumaron Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Hidalgo, Campeche, Nayarit, Tlaxcala, y Colima. Finalmente, en el año 2015 inició la operación parcial del SPPA y del CNPP en el Distrito Federal y en Michoacán, mientras que quedaba pendiente de entrar en vigor en ese año el estado de Baja California Sur, y se tenía previsto que en el 2016 entrara en vigor el SPPA y el CNPP en el estado de Sonora.

En síntesis, a principios del 2016, 2 estados de la República tienen en operación de forma total el SPPA y el CNPP; 4 estados tienen operando de forma total el SPPA y 3 operan de forma parcial el SPPA. Por otra parte 21 estados operan de forma parcial el SPPA y el CNPP y en 2 estados todavía están pendientes de entrar en vigor el SPPA y el CNPP ya sea de una forma parcial o completa.

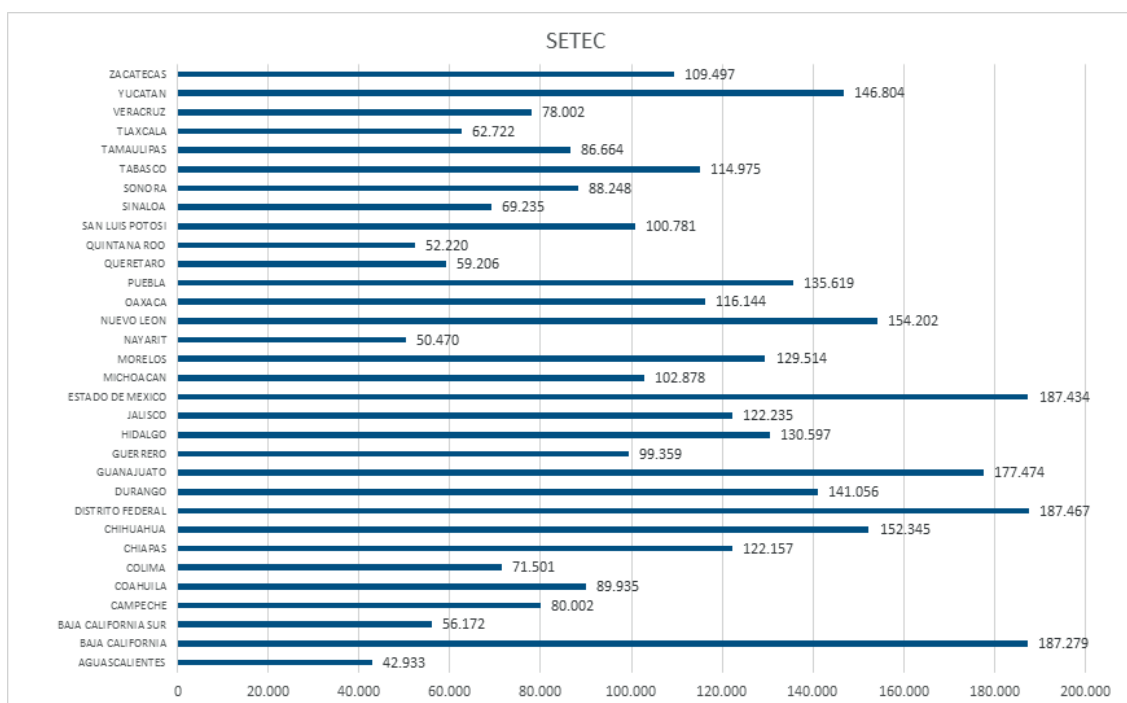
En relación al inicio de operación del Sistema Procesal Penal Acusatorio a Nivel Federal, según las declaratorias de entrada en vigencia que emite el Congreso de la Unión, el 24 de noviembre del 2014 entraron en operación los estados de Durango y Puebla, el 16 de marzo del 2015 Yucatán y Zacatecas, y el 1 de agosto estaba previsto que lo hiciera Baja California Sur, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí. Estaba previsto así mismo que en el mes de noviembre del 2015 los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Oaxaca y Tlaxcala se incorporaran a esta dinámica, quedando 18 entidades federativas para que completaran su proceso antes de mediados del año 2016.

En documentos publicados por SETEC existe una preocupación manifiesta en planificar las líneas estratégicas de la operación del nuevo sistema. A efectos de una planificación exitosa estas líneas deben recoger los siguientes elementos: crear un órgano implementador y su unidad de reorganización institucional, realizar un diagnóstico inicial, revisar e implementar el marco jurídico, estudiar la situación institucional, desarrollar la estrategia de reorganización, y evaluar las políticas de reorganización. Por otra parte, se señalan criterios generales de cambio organizacional entre los principales actores del sistema (corporaciones policíacas, procuradurías generales de justicia, áreas de defensoría pública, instituciones de medios alternos para la solución de conflictos penales, instituciones de servicios periciales, instituciones de servicios previos al juicio, poderes judiciales –control, juicio oral, ejecución de sentencias–, y áreas de reinserción social).

En otro documento de 2011, SETEC reconoce que la implantación gradual de la reforma del Sistema de Justicia Penal, debe considerar las necesidades propias de las entidades «para la procuración e impartición de justicia penal y, por consiguiente, permite la correcta administración de los recursos económicos y humanos con los que se

cuenta». En ese trabajo se insiste en la creación de un modelo de gestión que examine las tareas y responsabilidades de las organizaciones e individuos, en base a las funciones sustantivas y administrativas, y en las responsabilidades de los operadores del sistema de justicia.

La planeación integral de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio forma parte del esfuerzo continuo que SETEC ha manejado para impulsar el proceso. La Secretaría Técnica, edita un manual que contempla a todos los operadores del sistema<sup>54</sup>. Se recuerdan los objetivos estratégicos y tácticos del sistema penal acusatorio. Entre los primeros implementar el sistema penal acusatorio en los términos de la reforma penal del 2008, cumplir los principios de la reforma penal del 2008, cambiar la cultura de los operadores del sistema, orientado a que los procesos penales tengan como prioridad llegar a la verdad, y mejorar la percepción de la población hacia el sistema penal. Entre los segundos disponer de la estructura normativa completa y acorde con la reforma penal del 2008, modernizar la tecnología y equipamiento, disponer de la infraestructura de tecnología de la información, eficiente y moderna para la operación del sistema penal, disponer de una organización que asegure a los operadores el desempeño del Sistema Penal Acusatorio, capacitar y certificar a los operadores, difundir la temática a la población e intercomunicar plenamente a los operadores.



Gráfica 2. Recursos destinados por SETEC repartidos por Estados para la aplicación del NSJP (2010-2015). Fuente: Elaboración propia con la colaboración de Elsa Gurrola. En millones de pesos mexicanos.

54 SETEC. Metodología para la planeación integral de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en las Instituciones Federales y en las Entidades Federativas de México. SETEC. México 2012.

## Inversión en seguridad pública y procuración de justicia en las entidades federativas (2008-2015)

En la tabla 1, se observa, que, a pesar de la creciente inversión tanto en la SEDENA, como en la SEMAR, en seguridad pública, y en la Procuraduría General de la República (PGR), todas ellas imbricadas en el Gobierno Federal; es sin embargo en entidades federativas y municipios en donde se invierte más recursos públicos en seguridad pública y procuración de justicia.

Los Estados en México han presupuestado desde el año 2008 al 2015, seiscientos nueve mil setecientos setenta y tres millones de pesos de sus propios recursos; mientras que la federación, con la coparticipación de los mismos ha destinado doscientos cinco mil quinientos nueve millones a Fondos y Subsidios para fortalecer distintos aspectos de esta política en el ámbito local. No es sorprendente esta circunstancia teniendo en cuenta que el principal problema del sistema nacional de seguridad pública se encuentra en asegurar que en México existan estructuras policiales confiables en el territorio, así como instituciones de procuración de justicia eficientes. Por los recursos económicos invertidos podría inferirse que tanto en la federación, como en los estados existe interés en recuperar los «territorios capturados» por el crimen organizado, o en «vacunarse» de esta posibilidad y mantener el estado de derecho lo más saludable posible.

En los principales núcleos de población de México es donde se ha volcado un número mayor de recursos. En el Distrito Federal los presupuestos locales reflejan una inversión de ciento treinta y tres mil doscientos cuarenta y ocho millones de pesos, mientras que la suma de los principales fondos y subsidios (FORTAMUN, SUBSEMUN, FASP Y SPA), añade catorce mil cincuenta y siete millones a la cantidad señalada. En el Estado de México el gobierno del estado destinó setenta y cinco mil doscientos sesenta y siete millones, a los que se debe sumar diecisiete mil ochocientos noventa y ocho millones. En Jalisco la cantidad presupuestada por el estado fue de treinta y siete mil quinientos millones, más los ocho mil setecientos veintitrés que sumaron las aportaciones extraordinarias; mientras que en Nuevo León fue de treinta y siete mil quinientos, más siete mil novecientos ochenta y ocho millones de pesos. Guanajuato, Veracruz, Baja California, Tabasco, Michoacán y Chihuahua se encuentran en un rango medio alto, destinando desde poco más de veintitrés mil millones a diecinueve mil millones cada uno de ellos (a los que se suman recursos federales que van desde los diez mil trescientos ochenta y siete millones que recibe el estado de Veracruz, hasta los cuatro mil trescientos tres que recibe el estado de Tabasco)<sup>55</sup>.

Todos estos estados, excepto en el caso de Tabasco, sumados a los de Coahuila, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas han recibido más de cinco mil millones de pesos entre el año 2008 y el 2015 en con-

55 Estos datos se extraen de los correspondientes diarios oficiales que se citan en la bibliografía. El trabajo de suma de las cantidades alocadas anualmente es elaboración propia.

cepto de fondos y subsidios. Entre ellos se encuentran los espacios en los que el estado mexicano ha tenido más problemas de gobernabilidad, lo que muestra que esta política ha tratado de fortalecer instituciones de seguridad pública tanto en grandes núcleos de población<sup>56</sup>, como en zonas donde la violencia se ha mostrado más evidente.

ENTIDAD	FORTAMUN	SUBSEMUN	FASP	SPA	TOTAL	EGRESOS PROPIOS
					F y S	
AGUASCALIENTES	661,361	846,12	1,066,534	251,438	2,825,453	6,201,652
BAJA CALIFORNIA	1,781,878	2,843,477	2,784,319	389,907	7,799,581	20,190,993
BAJA CALIFORNIA SUR	365,835	351,197	1,358,413	354,298	2,429,743	4,529,237
CAMPECHE	460,26	308,562	1,084,224	355,219	2,208,265	4,579,340
COAHUILA	1,524,623	1,117,260	1,959,993	410,317	5,012,193	10,740,237
COLIMA	362,539	1,755,483	1,055,135	354,906	3,528,063	2,865,054
CHIAPAS	2,672,963	1,149,553	2,821,468	452,135	7,096,119	16,203,160
CHIHUAHUA	1,902,200	737,633	2,515,752	501,087	5,656,672	19,900,539
DISTRITO FEDERAL	5,188,605	3,793,850	4,302,268	772,298	14,057,021	133,248,314
DURANGO	903,748	496,068	1,609,862	359,496	3,369,174	6,848,439
GUANAJUATO	3,012,079	3,699,152	2,676,556	427,393	9,815,180	23,110,103
GUERRERO	1,852,377	2,055,409	2,131,834	408,816	6,448,436	12,289,828
HIDALGO	1,468,933	961,664	1,790,185	356,274	4,577,056	9,483,948
JALISCO	4,072,528	1,064,007	3,200,174	386,027	8,722,736	37,505,411
ESTADO DE MEXICO	8,516,238	3,155,503	5,377,493	848,585	17,897,819	75,266,687
MICHOACAN	2,373,525	1,559,167	2,486,371	419,376	6,838,439	19,232,130
MORELOS	982,405	714,847	1,520,835	356,88	3,574,967	6,159,843
NAYARIT	604,365	498,167	1,310,202	351,38	2,764,114	5,396,665
NUEVO LEON	2,593,400	1,966,227	2,936,199	491,832	7,987,658	37,500,339
OAXACA	2,082,448	399,338	2,184,740	419,145	5,085,671	14,150,016
PUEBLA	3,203,790	1,676,803	2,750,260	472,226	8,103,079	15,733,009
QUERETARO	1,021,858	1,247,593	1,299,095	255,295	3,823,841	6,573,608
QUINTANA ROO	770,34	846,614	1,419,871	355,528	3,392,353	7,961,387
SAN LUIS POTOSI	1,426,045	1,383,937	1,966,931	382,841	5,159,754	9,945,438
SINALOA	1,530,885	1,812,027	2,097,877	358,915	5,799,704	12,875,454
SONORA	1,485,373	1,802,347	2,769,518	476,215	6,533,453	16,877,605
TABASCO	1,229,525	1,075,427	1,642,424	355,291	4,302,667	19,687,595
TAMAULIPAS	1,822,528	1,946,930	2,610,516	393,654	6,773,628	12,296,045
TLAXCALA	653,642	331,244	1,271,933	351,65	2,608,469	4,859,039
VERACRUZ	4,191,390	1,988,906	3,644,634	561,814	10,386,744	22,371,915
YUCATAN	1,089,638	1,212,746	1,509,676	257,544	4,069,604	8,554,191
ZACATECAS	815,199	323,634	1,126,463	355,79	2,621,086	6,636,576
Total	62,622,523	45,120,892	70,281,755	13,243,572	191,268,742	609,773,797

Tabla 4. Fondos y subsidios por Estado; egresos propios.

Fuente: Los datos se extraen de los correspondientes diarios oficiales que se citan en la bibliografía. El trabajo de suma de las cantidades alocadas anualmente es elaboración propia. Cifras en pesos mexicanos.

56 Entre estas entidades se encuentran también las que han recibido más de un mil quinientos millones de pesos para los municipios que se encuentran apoyados por SBUSEMUN.

Del análisis de estos datos se derivan dos alternativas. En el caso de que esta inversión esté rindiendo sus frutos y se esté contribuyendo de forma eficiente tanto al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública, como de procuración de justicia, es posible que en un período no muy largo de tiempo, y de hecho en algunos casos ya es así, el crimen organizado se desplace hacia entidades que invierten menos recursos en seguridad como pudieran ser Aguascalientes, Colima, Querétaro, Durango, Campeche, Nayarit, Tlaxcala, Quintana Roo, Zacatecas o Yucatán<sup>57</sup>. La segunda alternativa es más preocupante, y tendría que ver con «las trampas de la seguridad» que señala Bailey para el caso mexicano, se refiere a la posibilidad que estos recursos no estén contribuyendo de una forma eficiente a la consolidación de las estructuras de seguridad adecuadas.

De hecho, es preocupante que los subsidios que deben fortalecer la transformación de las agencias de seguridad estatales (policía estatal, policía judicial y custodios penitenciarios) y la transformación del modelo de operar el sistema penal reciban una cantidad de recursos modesta, en relación al resto de los existentes. El SPA y SETEC, que en cierta forma vertebran el núcleo duro de la reforma del sistema nacional de seguridad pública, se han quedado en trece mil doscientos cuarenta y cuatro millones de pesos y tres mil cuatrocientos sesenta y dos respectivamente, y además no han contado con la coparticipación de las entidades federativas, lo que probablemente pudiera haber contribuido a que el compromiso de las entidades en este proceso no haya sido tan definido.

En el caso del SPA, en febrero del año 2016 no se encuentra información, ni evidencia clara sobre el número de unidades acreditadas, ni en el caso de policías estatales, ni el de policías ministeriales, ni mucho menos en el de custodios acreditados. Esto es grave, especialmente cuando el debate hoy está centrado en el mando único de los gobernadores de los Estados sobre las policías municipales.

Si este fuera el caso, no solo son cuestionables los resultados que pudiéramos encontrar de la inversión de sesenta y dos mil seiscientos veintitrés millones del FORTAMUN, de setenta mil doscientos ochenta y dos del FASP, y de los cuarenta y cinco mil ciento veintiún millones de pesos del SUBSEMUN, a lo largo de estos años, también lo son los seiscientos nueve mil setecientos setenta y tres millones destinados por las entidades federativas mexicanas. En cambio, si el dinero ha servido para fortalecer las instituciones de seguridad pública de una forma suficiente, entonces el debate actual sobre el «mando único», y las desconfianzas políticas, no tendrían sentido, ya que se contaría con corporaciones municipales incuestionables, y estructuras policiales estatales confiables, institucionalizadas, profesionales y poco sospechosas de convertirse en policías «al servicio del gobernador», en lugar de la ciudadanía, o del alcalde de turno.

---

57 El caso del estado de Morelos es especialmente preocupante, porque siendo una de las entidades federativas en las que la percepción de inseguridad es más aguda (CASEDE. *Atlas de la seguridad y violencia en Morelos*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. México, 2014), sin embargo, su inversión en seguridad pública y procuración de justicia es moderada. Entre el año 2008 y el año 2015 el estado de Morelos presupuestó seis mil ciento sesenta millones de pesos a este rubro, a los que se han de sumar los tres mil quinientos setenta y cinco millones de fondos y subsidios.

## POSICIONES PARTIDARIAS EN RELACIÓN A LOS PERFILES PROFESIONALES DE LOS FUNCIONARIOS QUE DEBEN IMPLANTAR LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Una consecuencia del abandono en el que la política de seguridad pública ha estado sometida históricamente en México es la carencia de profesionales y responsables políticos que entiendan cómo organizar y dirigir las corporaciones y cómo deben hacerlo en un contexto democrático.

Una buena muestra de ello es el cambio de los perfiles profesionales de los responsables de seguridad pública en estados y municipios. A principios del año 2012 de las 32 entidades federativas, 15 estaban dirigidas por militares retirados o en activo, 5 por policías de carrera y 12 por políticos con un perfil distinto. A finales del año 2015, 9 eran militares, 6 policías y 17 políticos.

En el caso de los 25 municipios más importantes del país encontramos un fenómeno parecido, prevalece la «desmilitarización» relativa de los altos mandos de las corporaciones, en este caso privilegiándose a personal con un perfil de profesional de carrera. Así, a principios de 2012, 11 eran militares, 5 policías y 9 políticos; mientras que a finales de 2015 únicamente 5 eran militares, 15 policías, y 5 políticos con un perfil profesional distinto<sup>58</sup>.

Como se aprecia en las tablas 5 y 6, la filiación partidaria de los representantes políticos no es relevante a la hora de determinar el perfil profesional del responsable político de las corporaciones policiales, lo que indica que en cierta manera no se ha sido consistente. En los estados donde políticos tienen la responsabilidad de la gestión es sobre todo en donde se ha consolidado la integración de la Secretaría de Seguridad Pública, y la Procuraduría General de Justicia del estado en una institución única que en general se ha denominado «fiscalía». Estos políticos tienen un perfil profesional jurídico.

Así, no se encuentran diferencias relevantes entre las posiciones que defienden el PRI, el PAN, el PRD, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), Convergencia (CON), o independientes (IND) lo que confirma dos ideas: la seguridad no ha formado parte del debate partidario, abandonando los políticos su gestión en manos de los «profesionales»; y estos no han sabido presentar de forma eficiente sus demandas ante la sociedad, lo que ha contribuido a que no se haya enfrentado un proceso de reforma hasta que el problema ha sido demasiado grave para la gobernabilidad del país. De ello se deriva que la sociedad no pueda despreocuparse de la gestión de políticas como la seguridad y la defensa ni de las instituciones que desempeñan su trabajo en las mismas. Este caso muestra que ese abandono favo-

58 Elaboración propia a través de las páginas web de las diferentes entidades, o a través de la localización en periódicos de los distintos responsables.



rece no solo el corporativismo, sino la consolidación de la falta de «profesionalidad» de los que las integran. De esta falta de supervisión e interés social se han derivado buena parte de los problemas de institucionalidad que presenta México en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad.

Principios 2012	Estados				Municipios		
	Militares	Policías	Otro		Militares	Policías	Otro
PRI	8	4	7	PRI	8	5	6
PRD	4	1		PRD	1		1
PAN	3		4	PAN	1		3
PVEM				PVEM			
MC/CON			1	MC/CON			

Finales 2015	Estados				Municipios		
	Militares	Policías	Otro		Militares	Policías	Otro
PRI	7	3	8	PRI	3	8	3
PRD	1	1	2	PRD	1	1	1
PAN		1	6	PAN	2	3	
PVEM		1		PVEM		1	
MC/CON				MC/CON			
IND	1		1	MC/CON	2		

Tabla 5. Perfiles profesionales y filiación partidaria de los responsables de seguridad pública en Estados y Municipios mexicanos.

Fuente: Elaboración propia.

Militares	Policías				Otro perfil profesional						
	2012		2015		2012		2015				
Tijuana	PRI	Naucalpan	PRI	Tlanepantla	PRI	Tlanepantla	PRI	Estado de México	PRI	Lerma	PRI
Ensenada	PRI	<b>Guerrero</b>	PRI	Lerma	PRI	Ecatepec	PRI	Ecatepec	PRI	Nezahualcoyotl	PRD
Zapopan	PRI	<b>Aguascalientes</b>	PRI	Naucalpan	PRI	Toluca	PRI	Toluca	PRI	<b>Baja California</b>	PAN
<b>Guerrero</b>	PRD	Aguascalientes	PRI	San Luis Potosí	PRI	Tijuana	PRI	Nezahualcoyotl	PRI	Ensenada	PRI
<b>Chihuahua</b>	PRI	<b>San Luis Potosí</b>	PRI	<b>Tamaulipas</b>	PRI	Mexicali	PAN	<b>Baja California</b>	PAN	<b>Jalisco</b>	PAN
Ciudad Juárez	PRI	San Luis Potosí	PRD	Nuevo Laredo	PRI	Guadalajara	MC	Mexicali	PRI	<b>Chihuahua</b>	PRI
Chihuahua	PRI	Torreón	PRI	<b>Baja California</b>	PRD	Zapopan	MC	<b>Jalisco</b>	PAN	<b>Guanajuato</b>	PAN
<b>Guanajuato</b>	PAN	<b>Tamaulipas</b>	PRI	<b>Campeche</b>	PRI	Acapulco	PRD	Guadalajara	PRI	<b>Coahuila</b>	PRI
<b>Aguascalientes</b>	PRI	Nuevo Laredo	PAN	<b>Tabasco</b>	PRI	Ciudad Juárez	PRI	Acapulco	PRI	<b>Sonora</b>	PRI
Aguascalientes	PRI	<b>Hidalgo</b>	PRI	<b>Yucatán</b>	PRI	Chihuahua	PRI	León	PAN	<b>Puebla</b>	PAN
<b>San Luis Potosí</b>	PRI	<b>Nayarit</b>	PRI			León	PAN	Tuxtla	PRD	Culiacán	PRI
Chiapas	PRD	<b>Tabasco</b>	PRD			<b>Chiapas</b>	PVEM	Coahuila	PRI	<b>Quintana Roo</b>	PRI
Torreón	PRI	<b>Zacatecas</b>	PRI			Tuxtla	PVEM	<b>Sonora</b>	PAN	<b>Oaxaca</b>	MC
Hermosillo	PAN	<b>Nuevo León</b>	IND			Hermosillo	PRI	<b>Puebla</b>	PAN	<b>Distrito Federal</b>	PRD
<b>Sinaloa</b>	PAN					Puebla	PAN	Puebla	PAN	<b>Baja California Sur</b>	PAN
Culiacán	PRI					<b>Sinaloa</b>	PAN	Oaxaca	CON	Campeche	PRI
<b>Quintana Roo</b>	PRI					Cancún	PRI	Colima	PRI	<b>Colima</b>	PRI
Cancún	PRD					<b>Michoacán</b>	PRD	<b>Durango</b>	PRI	<b>Durango</b>	PRI
<b>Distrito Federal</b>	PRD					<b>Tlaxcala</b>	PRI	<b>Hidalgo</b>	PRI	<b>Morelos</b>	PRD
<b>Michoacán</b>	PRD					<b>Yucatán</b>	PRI	<b>Nayarit</b>	PRI	<b>Querétaro</b>	PAN
<b>Morelos</b>	PAN					<b>Estado de México</b>	PRI	<b>Nuevo León</b>	PRI	<b>Veracruz</b>	PRI
<b>Querétaro</b>	PRI										
<b>Tlaxcala</b>	PRI										
<b>Veracruz</b>	PRI										
<b>Zacatecas</b>	PRI										

Tabla 6. Perfiles profesionales e identificación partidaria de responsables de seguridad pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de páginas de internet y consulta de prensa. En negrita entidades federativas.

## CONCLUSIONES

El camino de reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública se ha convertido en una prioridad de los dos últimos gobiernos en México, presididos por Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y Enrique Peña Nieto (2013-2018). La evidencia de lo señalado es la gran inversión de recursos que se ha destinado en las áreas de seguridad pública y procuración de justicia. Esta locación de recursos ha ido incrementándose de forma muy importante año tras año en los ejercicios fiscales que se analizan en este trabajo.

El incremento continuo en el gasto en entidades federativas, así como los fondos y subsidios que se han destinado a estados y municipios, indica también que esta transformación no solo ha sido prioridad del gobierno federal, independientemente si gobernó el PAN, el PRI; sino de buena parte de los estados mexicanos sin importar el color político de sus gobiernos.

La reforma fue diseñada y planificada por un equipo de profesionales de la seguridad que se encontraba en el entorno de Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública del gobierno del presidente Felipe Calderón. Sin embargo, el contexto de violencia en el que se sumergió el país, complicó de forma seria el proceso de consolidación de las instituciones públicas de seguridad, incrementando la presencia de los militares en la calle, y agravándose, hasta la fecha en la que se escriben estas conclusiones, la violencia, y la percepción de inseguridad de los mexicanos.

A pesar de este interés compartido por transformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública y que se refleja en los presupuestos, los acuerdos políticos no han sido sencillos y los resultados cuestionables. El ejecutivo federal y los estatales han contado con el apoyo de los legisladores a la hora de aprobar los presupuestos y buena parte de las reformas. Paradójicamente, se han encontrado con la oposición de estos y de los presidentes municipales para concluir con un modelo que defina la estructura institucional de las corporaciones locales de seguridad.

Esta aparente contradicción entre el ejercicio de los recursos y el poder se explica porque los alcaldes quieren seguir gestionando y controlando las corporaciones de seguridad de sus municipios y los legisladores les apoyan en esta encomienda.

El debate sobre el «mando único» policial en los estados presenta complejidad. Por una parte, México ha identificado la debilidad de los municipios para enfrentar tanto al crimen organizado, como a los poderes fácticos. Por otra, aparentemente los recursos invertidos no han generado resultados óptimos. Siguen sin consolidarse estructuras policiales estatales confiables. Los críticos al «mando único» señalan además que es más fácil corromper a una persona, refiriéndose a la figura del gobernador, que a varios presidentes municipales. Así, *la trampa de la seguridad* en México, como señala Bailey, sigue pasando factura a la necesaria consolidación de corporaciones policiales estructuradas y confiables y todo indica que va a mantener la inercia que el autor apunta.

Como epílogo al «drama» que se vive en la reforma del Sistema de Seguridad Nacional, a principios del año 2016 el gobierno federal mexicano ha dado un nuevo giro, desde la perspectiva de este autor errónea y confusa. De un plumazo ha desaparecido el SUBSEMUN y el SPA, los dos subsidios más importantes para la reforma del sistema nacional de seguridad pública. Esta acción muestra, por una parte, que el gobierno mexicano reconoce que sus esfuerzos no han dado los resultados esperados. En el caso del SUBSEMUN, se crea un nuevo subsidio que lo sustituye y que se denomina FORTASEG. Se aumenta a 300 el número de municipios y de forma moderada el recurso invertido. Sin embargo, se dejan de privilegiar las políticas de prevención del delito y se fomenta específicamente la capacitación en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio, que ha estado apoyando SETEC, para su implantación y que tiene en agosto del 2016 la fecha de su aplicación en todo el país.

La desaparición del SPA es algo muy serio que muestra la falta de claridad entre los políticos actuales sobre el espíritu de la reforma. Como se ha señalado, este instrumento de financiación se creó para fortalecer unidades en las policías estatales, profesionalizándolas y dándoles los equipos necesarios, a efectos de irse ampliando estas unidades hasta cubrir la totalidad de los elementos de las policías estatales, ministeriales y de custodios penitenciarios del país. La creación de policías confiables posibilitaría que se mantuvieran las policías municipales que fueran viables, y que las ineficientes fueran sustituidas por una policía estatal acreditada y profesional.

La desaparición de este subsidio evidencia, además, el fracaso actual del proceso reformista de las policías estatales y del esfuerzo presupuestario invertido. El día 25 de mayo del 2016 Álvaro Vizcaino titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad pública, respondió a preguntas del autor de este artículo —en el marco del II Congreso Internacional Estándares Internacionales del Sistema Penitenciario—, que el subsidio no estaba bien planteado porque privilegiaba unidades de elite, mientras que dejaba de lado a la mayoría de las corporaciones. Esta respuesta muestra la falta de comprensión del proceso de reforma. La idea era crear una policía capaz y profesional e ir eliminando, lo que no fuera eficiente; no lo contrario. De esta forma el gobierno ha complicado la idea de un mando único en el que se cuenten con corporaciones policiales eficientes. Esto implica un reconocimiento del fracaso de las políticas implantadas desde el 2006, y una forma de renunciar a seguir trabajando de forma seria en el proceso de reforma integral del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

## BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes secundarias

- AGUAYO, Sergio; BENÍTEZ MANAUT, Raúl. *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*. CASEDE. México 2012.
- ASTORGA, Luis. *¿Qué querían que hiciera?* Grijalbo. México 2015.
- ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. Tusquets Editores. México 2007.
- BARRACHINA, Carlos; HERNÁNDEZ MORA, Juan Ignacio. *Reformas del sistema de seguridad pública en México (2006-2011)*. URVIO, n.º 11. FLACSO-Ecuador. Ecuador, marzo 2012, p. 81.
- BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. Debate. México 2014, p. 205.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl. «La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?» MAINHOLD, Günther y JUST, Stefan. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Konrad Adenauer Stiftung. Cátedra Guillermo y Alejandro von Humboldt. SITESA. México 2014.
- CASEDE. *Atlas de la seguridad y violencia en Morelos*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. CASEDE. México 2014.
- CRS REPORT FOR CONGRESS. Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America. Colleen W. Cook and Clare Ribando Seelke. Washington DC, July 7, 2008.
- CRS REPORT FOR CONGRESS. *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. Clare Ribando Seelke, Kristin Finklea. Washington DC, May 7, 2015.
- ESCALANTE, Fernando. *El homicidio en México entre 1990 y 2007*. Colegio de México. Secretaría de Seguridad Pública Federal. México 2009.
- ESCALANTE, Fernando. «Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso». *Nexos*. México, 3 de enero 2011.
- GARCÍA LUNA, Genaro. *Contra el crimen. ¿Por qué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*. México 2006.
- GARCÍA LUNA, Genaro. *El nuevo modelo de seguridad para México*. Nostra Ediciones. México 2011.

- SETEC. *Criterios generales de los cambios organizacionales para la implementación del Sistema de Justicia Penal*. México 2010.
- SETEC. *Metodología general de los cambios organizacionales para la implementación del sistema de justicia penal*. México 2011.
- SETEC. *Metodología para la planeación integral de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en las Instituciones Federales y en las Entidades Federativas de México*. México 2012a.
- SETEC. *Análisis costo-beneficio del nuevo sistema de justicia penal en los ámbitos federal y estatal*. México 2012b.
- SETEC. *Sistema de información para el seguimiento y evaluación del proceso de reforma penal en México*. México 2012c.
- SETEC. *27 buenas prácticas de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal*. México 2014.
- SESNSP. *Libro Blanco SUBSEMUN*. Subsidio para la Seguridad Pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. SEGOB, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México 2012.
- SESNSP. *Modelo de policía estatal acreditable*. Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública. México 2011.
- SESNSP. Auditoría de Desempeño: 11-0-04W00-07-0011. *Coordinación del Nuevo Modelo Policial*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México 2012.
- SESNSP. *Recursos Federales 2012*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México 2012.
- SNSP. *Política de Estado en Seguridad Pública. Fortalecimiento institucional*. Mando Único y Desarrollo Policial. México 2010.
- VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar. México 2013.

## Fuentes primarias

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. Presupuesto de egresos del Estado de Baja California Sur para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. Presupuesto de egresos del Estado de Baja California Sur para el ejercicio fiscal del año 2015: 31-12-2014.

- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE SONORA. Presupuesto de egresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal del año 2014: 19-12-2013.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE SONORA. Presupuesto de egresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal del año 2015: 29-12-2014.
- CONAGO. Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Morelia, Michoacán, 22 y 23 de marzo de 2010.
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Acta de XXV Sesión del Consejo de Seguridad Pública. México, 28 de noviembre de 2008.
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Acta de XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública. México, 3 de junio de 2010a.
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Acta de XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. México, 19 de noviembre de 2010b.
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Informe Secretario Ejecutivo XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 19 de noviembre del 2010.
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Informe Secretario Ejecutivo XXXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 31 de octubre del 2011.
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. Informe Secretario Ejecutivo XXXII. Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 29 de febrero del 2012.
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Informe Secretario Ejecutivo XXXIII. Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2 de agosto 2012.
- COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA. Bases del programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de la Comisión Intersecretarial, México 2013.
- DECRETO 238. Presupuesto de egresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal del año 2014: 30-11-2013.
- DECRETO 447. Presupuesto de egresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal del año 2015: 29-11-2014.
- DECRETO NÚMERO 173. Presupuesto de egresos del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2014: 02-12-2013.
- DECRETO NÚMERO 333. Presupuesto de egresos del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2015: 20-11-2014.
- DECRETO 3 DE DICIEMBRE 2013. Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2014.



DECRETO 30 DE NOVIEMBRE DE 2014. Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2014.

DECRETO 39. Ley de ingresos y presupuesto de egresos del Estado de Sinaloa para el ejercicio fiscal del año 2014: 30-12-2013.

DECRETO 268. Ley de ingresos y presupuesto de egresos del Estado de Sinaloa para el ejercicio fiscal del año 2015: 31-12-2014.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010: 07-12-2009.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013: 27-12-2012.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014: 03-12-2013.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015: 03-12-2014.

DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN. Presupuesto de egresos del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal del año 2014: 29-11-2014.

DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN. Presupuesto de egresos del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal del año 2015: 29-12-104.

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. Presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. Presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2015: 22-12-2014.

GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ. Presupuesto de egresos del Estado de Veracruz para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.

GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ. Presupuesto de egresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2015: 30-12-2014.

GOBIERNO DE MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. *Diario Oficial de la Federación*. México, 23 de diciembre de 2008.

GOBIERNO DE MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo 2003-2018. *Diario Oficial de la Federación*. México, 20 de mayo 2013.

INEGI. Censos de población 2005 y 2010. En línea.

INEGI. Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2012.

INEGI. Anuario estadístico por entidades federativas. México, 2012.

INEGI. *Boletín de prensa* n.º 288/13, 30 de julio 2013.

- OADPRS. *Informe de gestión 2014-2015*. Comisión Nacional de Seguridad, 2015.
- PACTO POR MÉXICO. Castillo de Chapultepec. México 2 de diciembre 2012.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. Presupuesto de egresos del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. Presupuesto de egresos del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2015: 25-11-2015.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. Presupuesto de egresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.
- PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES para el ejercicio fiscal del año 2015: 31-12-2014.
- PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES para el ejercicio fiscal del año 2014: 25-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CAMPECHE. Presupuesto de egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal del año 2014: 27-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CAMPECHE. Presupuesto de egresos del Estado de Campeche para el ejercicio fiscal del año 2015: 26-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS. Presupuesto de egresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS. Presupuesto de egresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal del año 2015: 24-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA. Presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2015: 20-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DE COAHUILA. Presupuesto de egresos del Estado de Coahuila para el ejercicio fiscal del año 2014: 20-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DE COAHUILA. Presupuesto de egresos del Estado de Coahuila para el ejercicio fiscal del año 2015: 23-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO. Decreto de Presupuesto de egresos del Estado de Guerrero para el ejercicio fiscal del año 2014: 27-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO. Decreto de Presupuesto de egresos del Estado de Guerrero para el ejercicio fiscal del año 2015: 20-12-2014.

- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE HIDALGO. Presupuesto de egresos del Estado de Hidalgo para el ejercicio fiscal del año 2014: 28-11-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE HIDALGO. Presupuesto de egresos del Estado de Hidalgo para el ejercicio fiscal del año 2014: 22-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. Presupuesto de egresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2014: 26-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. Presupuesto de egresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2015: 30-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. Decreto Presupuesto de egresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. Decreto Presupuesto de egresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal del año 2015: 29-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT. Presupuesto de egresos del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal del año 2014: 25-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT. Presupuesto de egresos del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal del año 2015: 24-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Presupuesto de egresos del estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal del año 2014: 7-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Presupuesto de egresos del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal del año 2015: 29-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA. Presupuesto de egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal del año 2014: 31-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA. Presupuesto de egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal del año 2015: 27-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE PUEBLA. Presupuesto de egresos del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal del año 2014: 16-12-2013.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE PUEBLA. Presupuesto de egresos del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal del año 2015: 17-12-2014.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. Presupuesto de egresos del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal del año 2014: 9-12-2013.

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. Presupuesto de egresos del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal del año 2015: 16-12-2014.

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TABASCO. Presupuesto de egresos del Estado de Tabasco para el ejercicio fiscal del año 2014: 21-12-2013.

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TABASCO. Presupuesto de egresos del Estado de Tabasco para el ejercicio fiscal del año 2015: 24-12-2014.

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. Presupuesto de egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal del año 2014: 17-12-2013.

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. Presupuesto de egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal del año 2015: 17-12-2014.

---

*- Artículo recibido: 21 de febrero de 2016.*

*- Artículo aceptado: 11 de julio de 2016.*

---



*Cristina Del Prado Higuera*

*Profesora de Historia Contemporánea en la Universidad Rey Juan Carlos*

*Correo: cristina.delprado@urjc.es*

## RESEÑA

### ***LAS IDEAS EN LA GUERRA. JUSTIFI- CACIÓN Y CRÍTICA EN LA COLOMBIA CONTEMPORÁNEA***

*Autor: GIRALDO RAMÍREZ, Jorge. Editorial: Debate. Bogotá 2015, 236  
páginas. ISBN: 978-958-8931-10-4.*



Jorge Giraldo Ramírez

### **Las ideas en la guerra**

Justificación y crítica en la  
Colombia contemporánea

Prólogo de Daniel Pécaut

**DEBATE**



La reflexión que aporta Jorge Giraldo Ramírez sobre el conflicto de Colombia en esta obra proviene de un conocimiento cercano y profundo, ya que además de ser profesor y decano de la Escuela de Humanidades en la Universidad EAFIT (Bogotá), ha participado de forma muy activa en la «Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas», establecida en el marco del acuerdo general para la terminación del conflicto entre el gobierno y las FARC, lo que le proporciona una visión muy real y exhaustiva del problema. Además, los trabajos académicos que ha publicado a lo largo de los pasados años han girado siempre alrededor de temas relacionados con la filosofía política contemporánea, las guerras civiles y las economías criminales en América Latina, enriqueciendo su visión y planteamiento del proceso.

El autor se plantea dos interrogantes claves para entender uno de los conflictos más largos en la historia latinoamericana: ¿cómo explicar la longevidad de las FARC? e igualmente: ¿cómo entender que vastos sectores de la sociedad colombiana han considerado que las características del sistema social y político de Colombia llevaban inevitablemente a recurrir a la lucha armada e, incluso, que la hayan justificado? La respuesta a estas y a otras preguntas quedan ampliamente contestadas a lo largo de unas páginas que van más allá de una mirada retrospectiva del pasado. Su originalidad radica en el ángulo desde el cual lleva a cabo el análisis del problema, ya que no realiza solo una descripción del conflicto, sino que procede a una novedosa argumentación sobre las ideas que han alimentado la persistencia de una guerra que dura más de cincuenta años y que se ha saldado con casi doscientas mil víctimas, la misma está teniendo que ser resuelta por la sociedad y el Estado.

Es interesante y sorprendente analizar que, en medio de la Guerra Fría, mientras las FARC se fundaban y apenas sobrevivían, el Partido Comunista colombiano era ya legal desde 1958, editaba un semanario y reproducía documentos oficiales de la guerrilla comunista, todo ello con la aprobación del Ministerio de Justicia, lo que indica que en este período hubo más libertades civiles en Colombia que en toda Hispanoamérica. Cualquier ejercicio de política comparada demuestra que no hubo en Colombia ni en ningún otro país alguna característica que pueda llamarse estructural u objetiva que determinara el inicio de la guerra. En general, en las guerras no hay causas distintas a las decisiones de las unidades políticas, y aquí se inició por la voluntad de grupos revolucionarios que desafiaron mediante las armas al gobierno y a la sociedad, siendo imitados años más tarde por los narcotraficantes. El autor constata a través de diversos testimonios que los hombres y las mujeres que tomaron las armas contra el Estado lo hicieron teniendo otras alternativas, en medio de tremendos debates, y a veces con el escaso apoyo de militantes de izquierda tan radicales y convencidos como ellos, pero que consideraban que había otros caminos para cambiar las instituciones políticas y la sociedad colombiana.

Lo que no podemos olvidar es que la difusión de la guerra de guerrillas en América Latina se produjo a partir del modelo de la Revolución cubana que triunfó en 1959, y las probabilidades de imitación de dicho modelo eran altas, ya que reunía en un solo evento histórico diversas corrientes ideológicas muy diferentes, además de una fuerte tradición continental.

La guerra colombiana ha sido larga, compleja, discontinua y, ante todo, política. Pero, sobre todo, ha sido y sigue siendo compleja, puesto que desde sus referentes más antiguos presentó la configuración de varios grupos de guerrillas independientes y con poca relación entre sí, complicándose con la emergencia de nuevas guerrillas en la década de los setenta, así como de grupos de autodefensa paramilitares y de bandas armadas del narcotráfico en la década de los ochenta.

El trabajo del profesor Giraldo Ramírez es pertinente y necesario por los planteamientos que aporta. Uno de los temas que más le ha preocupado, desde que se integró, a petición del gobierno, en la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, acordada en la Mesa de Diálogos de La Habana con las FARC, es mostrar cómo surgieron las guerrillas en Colombia sin consideración alguna de condiciones específicas del país, describiendo las diversas etapas por las que han pasado a lo largo de los años y los diversos mensajes, algunos de ellos equívocos, que han ido enviando a la población para justificar sus actuaciones, permaneciendo inmutables a las reformas que se estaban llevando a cabo desde los diversos gobiernos.

Uno de los principales méritos del libro es su capacidad para analizar de forma exhaustiva los testimonios de algunos guerrilleros que, sí en un primer momento apostaron por la violencia como medio para cambiar la realidad colombiana, al abandonarla fueron capaces de tener ideas propias y mantener un discurso que sirvió de crítica a la guerra. La Constitución de 1991 dio una respuesta explícita a algunas demandas planteadas por las organizaciones guerrilleras, abriendo un período de reformas en todos los órdenes del sistema político y socioeconómico, con importantes avances en el campo de la justicia, la sanidad, vivienda y educación, y ampliando la participación ciudadana en las instituciones públicas, en definitiva, modernizando el país.

En 1965 emergió el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En 1966 se crearon de forma oficial las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y en 1967 surgió el Ejército Popular de Liberación (EPL). La aparición de estas guerrillas estuvo enmarcada en el conflicto global surgido después de la Segunda Guerra Mundial entre un occidente liberal y un oriente comunista. De hecho, en los primeros meses posteriores al triunfo de la Revolución cubana hubo cinco intentos de lucha guerrillera en Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Haití y Paraguay. Distó mucho de ser una peculiaridad colombiana, pues durante los diez años transcurridos desde la misma surgieron grupos similares en todos los países de América Latina, con excepción de Costa Rica. Aunque la Revolución cubana contagió en un primer momento de entusiasmo a los sectores radicales, nacionalistas y socialistas, a la larga se comprobó que su accionar cada vez estaba más lejos de las ideas que la originaron.

Mientras esto sucedía en Colombia, en Europa y Asia se producían acontecimientos tan destacados como la caída del Muro de Berlín en 1989 y con él de todos los regímenes comunistas de Europa Oriental, en 1990 la reunificación de Alemania, y en 1991 la desintegración de la Unión Soviética. Mientras Cuba se hundía en el llamado «período especial», la izquierda latinoamericana exploraba también nuevos escenarios democráticos. Por el contrario las FARC, el ELN y Sendero Luminoso decidieron

quedarse anclados en el pasado y solos en sus reivindicaciones, lo que el expresidente uruguayo José Mujica definió con el nombre de «guerra ucrónica, permanente».

El razonamiento de Jorge Giraldo Ramírez a lo largo de toda su obra es mostrar que en Colombia no hubo una crítica de la violencia, sino que, por el contrario, se convirtió en una impronta de su cultura política, y la argumentación de la guerra estuvo generalizada no solo por los grupos guerrilleros, sino que también estuvo justificada por diversos grupos de intelectuales y fuerzas institucionales, de tal manera que el mensaje que se trasladaba a la guerrilla era que podía seguir manteniendo la ilusión de que en algún momento ganaría, o al menos avanzaría en sus posiciones.

Una de las grandes virtudes de esta obra es que recoge las voces y los argumentos de quienes justificaron la guerra, pero también están la palabra de los que no escondieron la cabeza y la criticaron abiertamente, centrándose en el pensamiento de algunos colombianos como Cayetano Betancur, Jorge Orlando Melo, Francisco Mosquera, Carlos Jiménez Gómez... Destacan cuatro posiciones entre los intelectuales, los políticos y las empresas ideológicas: una de justificación explícita o implícita, otra de inhibición, una tercera de neutralización, y una postura crítica.

Hubo también un grupo de intelectuales que defendieron sus ideas y firmaron la denominada «Carta de los Intelectuales» el 20 de noviembre de 1992 en el diario *Tiempo*, entre ellos se encontraban Gabriel García Márquez, Nicolás Buenaventura, Cayetano Betancur, Jorge Orlando Merlo... que ya se preguntaban si era legítima la guerra que se estaba librando en Colombia en materia de derechos humanos, terrorismo o corrupción. La crítica a la guerra se originó desde distintas posiciones ideológicas y políticas, pero durante años estas ideas representaron el bando débil y muchos de los firmantes de la carta fueron arrinconados y denostados. El autor tiene muy poco interés en miradas externas; por ello, el lector capta rápidamente que se trata de un trabajo de análisis y crítica interna de los discursos y narrativas de los grupos guerrilleros y de los intelectuales, analizando la historia reciente de Colombia a través de sus investigaciones sobre la teoría de las guerras civiles, y desde una opción ética y política muy definida.

El profesor Giraldo Ramírez pone de manifiesto que aunque la guerra colombiana pareciera que existió siempre, ha experimentado un largo proceso de conceptualización: en un primer momento la izquierda armada colombiana se insertó en las tres olas guerrilleras de América Latina, describiendo los modelos que siguió para promover los diversos tipos de organización y de lucha, y asimilándose a la ideología comunista; con el paso de los años la guerrilla tomó cada vez más distancia de estas ideas y fue a partir de los años ochenta cuando las FARC se separaron del Partido Comunista, siendo los propios líderes de las mismas los que tomaron el mando, bajo la consigna es «la guerra contra el Estado». La guerrilla no solo ha tenido enfrentamientos con el Estado, sino también con múltiples redes de paramilitares constituidas con la ayuda de narcotraficantes, políticos locales, y en no pocas ocasiones con el apoyo de la fuerza pública.

El autor nos ayuda a contextualizar también las múltiples razones que conducen a la simpatía y a la adhesión a la lucha armada: el rechazo a un sistema político que reposa

sobre un acuerdo entre las elites, un pacto viciado desde el principio por la imposición del silencio sobre la violencia, la quietud social del Frente Nacional, la resistencia de algunas instituciones a la idea misma de modernidad, o el desplazamiento latente del sistema. Son generaciones contestarías que provienen de las zonas rurales que no encuentran en el sistema algo que les suscite visión de futuro y que dé sentido a sus vidas.

Termina esta interesante obra depositando su esperanza en la Mesa de Diálogos de La Habana. Se ha demostrado que, para que la paz sea duradera y estable, tiene que darse un proceso inclusivo en el que todos los sectores de la sociedad estén presentes, pero sobre todo la construcción de un Estado fuerte, una de las premisas teóricas imprescindibles para cualquier forma de paz justa y estable.

El mayor reto del gobierno en este momento es hacer de la paz una política de Estado, pero ni el gobierno ni la guerrilla puede responder por este proceso; a lo sumo podrían propiciar la oportunidad para que este se dé. Serán los intelectuales, representantes del mundo universitario, empresarios, medios de comunicación, actores, deportistas y una sociedad civil vibrante, quienes deban asumir la responsabilidad y conseguir unos nuevos patrones de evaluación y conducta que permitan confiar en que la guerra y sus atrocidades no se repitan jamás. La paz, nos recuerda el autor, no es la ausencia de conflicto, sino la condición para que los conflictos se integren dentro del debate democrático.

---

*- Artículo recibido: 25 de mayo de 2016.*

*- Artículo aceptado: 5 de septiembre de 2016.*

---



*Alfredo Crespo Alcázar*

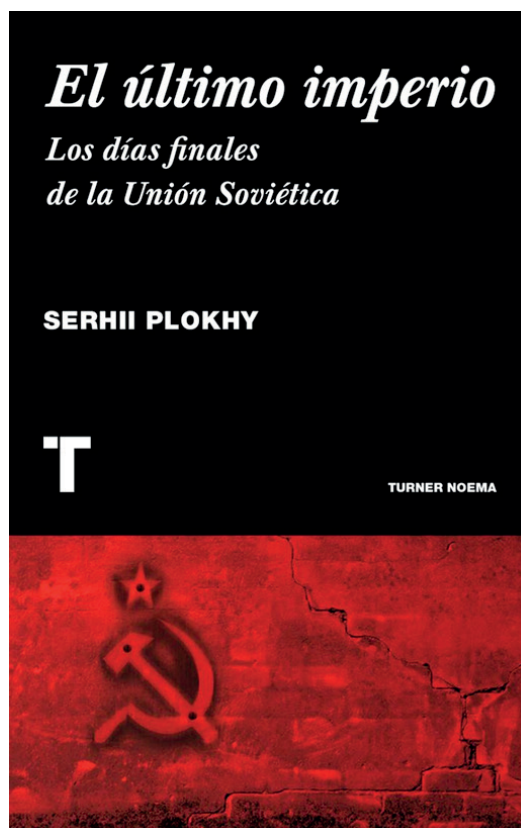
*Doctor por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Vicepresidente Segundo de ADESyD.*

*Correo: alfredocrespoalcazar1974@gmail.com*

## RESEÑA

### *EL ÚLTIMO IMPERIO. LOS DÍAS FI- NALES DE LA UNIÓN SOVIÉTICA*

*Autor: PLOKHY, Serhii. Editorial: Turner. Madrid 2015, 576 páginas.  
ISBN 9788416142101*





Nos hallamos ante una obra de máxima actualidad por razones que aluden tanto al simbolismo como a la geopolítica. Al respecto, sobresale que en agosto de 2016 se cumplieron 25 años del fallido golpe de Estado en la todavía Unión Soviética. Aquel tenía como finalidad deponer a Gorbachov y, en consecuencia, revertir los cambios democráticos que había introducido en su país, tras convertirse en su máxima autoridad en 1985. Así mismo, el contencioso que hoy en día Rusia libra con Ucrania, a pesar de los Acuerdos de Minsk II, ha convertido al espacio exsoviético en protagonista de información y debate.

*El último imperio* supone un relato minucioso y clarificador de la desmembración de la URSS. El autor nos lo transmite priorizando el rol desempeñado por sus dos principales repúblicas (Rusia y Ucrania) y Estados Unidos, bajo la presidencia de George Bush y con James Baker como secretario de Estado.

Serhii Plokhly delimita adecuadamente su objeto de estudio. Por un lado, identifica a los actores principales, los cuales no siempre se hallan enfrentados, aunque entre ellos tiende a prevalecer el conflicto frente a la cooperación; de hecho, cuando esta última acontece, resulta interesada en la mayoría de las ocasiones. Por otro lado, circunscribe cronológicamente la obra (agosto-diciembre de 1991), esto es, desde el fallido golpe de Estado contra Gorbachov hasta la firma del Tratado de Belavezha por el cual se disolvió la URSS y se creó la Comunidad de Estados Independientes (CEI), bajo el impulso (y liderazgo) inicial de Rusia, Ucrania y, en menor medida, Bielorrusia.

La introducción de la obra se convierte en parte fundamental de la misma puesto que el autor explica su metodología de investigación, de la que sobresale la rigurosidad. En efecto, además de la lectura de monografías, informes y prensa, Serhii Plokhly subraya que ha entrevistado a algunos de los principales actores políticos que aparecen en la obra y que ha tenido acceso a la consulta de «los documentos desclasificados de la biblioteca presidencial George H. W. Bush, entre los que figuran los archivos del consejo de seguridad nacional de Estados Unidos, la correspondencia de los funcionarios de la Casa Blanca encargados de preparar los viajes al extranjero del presidente, y transcripciones de las entrevistas y conversaciones telefónicas de Bush con otros dirigentes» (p. 22).

A lo largo de las casi 600 páginas de que consta la obra, igualmente, aparecen presidentes, primeros ministros, diplomáticos y ministros..., con los que probablemente el lector que no sea especialista en historia o en relaciones internacionales no se halle familiarizado. Para subsanar este déficit, el autor contextualiza adecuadamente cada uno de los nombres propios que surgen, lo que enriquece el libro y facilita su lectura.

En la introducción, Serhii Plokhly también anticipa las tesis que demostrará en el desarrollo de la obra. La principal de ellas alude a que la desintegración de la URSS tuvo como factor principal la postura adoptada por sus dos principales repúblicas (Rusia y Ucrania), vinculadas a dos nombres propios: Boris Yeltsin y Leonid Kravchuk. A partir de ahí, narra, disecciona y analiza los acontecimientos que se sucedieron.

Asimismo, la figura de Gorbachov es protagonista transversal de la obra y le sirve para ilustrar la situación de la URSS en 1991, una suerte «gigante con cimientos de barro». Sin embargo, tal realidad Gorbachov no supo ni entenderla ni asumirla, ejemplo de ello es que en sus acciones combinaba peticiones de ayuda económica con la

aspiración de que su país, junto con Estados Unidos, fuera el eje rector de un mundo «cada vez más disperso y multipolar» (p. 47).

Como hemos indicado, tal ensoñación topaba frontalmente con los hechos, como relató Boris Pankin (ministro de Exteriores de la Unión): «necesitábamos la ayuda económica de Estados Unidos y con tal de conseguirla estábamos dispuestos a hacer muchas concesiones. Por eso aceptamos la independencia de los países bálticos, nos retiramos del tercer mundo y redujimos nuestro apoyo a Cuba. Ya no podíamos permitirnos esa clase de relaciones, aunque el hecho de abandonarlas lo presentamos como una muestra de buena voluntad» (pp. 241-242).

De hecho, el autor reprocha a Gorbachov que, al contrario que Yeltsin, no comprendió que los ciudadanos se habían convertido en una fuerza decisiva en la URSS. Este hecho se comprobó con motivo del fallido golpe de Estado de agosto de 1991: «si bien la movilización de las masas era fruto de la *glásnost* y la perestroika, los moscovitas no habían defendido, en los días del golpe, los ideales del presidente soviético: la gente no aspiraba a reestructurar el «sistema», sino a construir uno nuevo» (p. 166).

En consecuencia, las contradicciones entre fines y medios marcaron el comportamiento de Gorbachov durante sus años al frente de la URSS, aunque se acentuaron a lo largo de 1991. Su obsesión por mantenerla se tradujo en un derroche de mesianismo y paternalismo. Como paradigma de esta premisa, destacan sus palabras en su discurso de dimisión (25 de diciembre de 1991): «me he declarado partidario convencido de la independencia y la libertad de los pueblos y de la soberanía de las repúblicas, pero también de salvaguardar el Estado unitario y la integridad del país» (pp. 426-427).

En el transcurso de la obra van emergiendo una serie de actores, con una agenda de objetivos propia que difería de la de Gorbachov. En efecto, mientras este último en todo momento trató de preservar la unidad (y la soberanía) de la URSS, tal anhelo no lo compartían los representantes de las antiguas repúblicas, Rusia incluida, en las cuales fue permeando el nacionalismo. Obsérvese al respecto la siguiente exposición de Yeltsin (mayo de 1990): «el gobierno central explota cruelmente a Rusia, le escatima su ayuda, no piensa en el futuro. Debemos poner fin a estas relaciones tan injustas. Es Rusia quién ha de decidir qué funciones conservar y cuáles transferir al gobierno central, y no a la inversa» (p. 63).

Por tanto, no genera sorpresa que, conforme avanza la lectura de la obra, un fenómeno adquiere autonomía propia: la pérdida de competencias de la Unión, las cuales fueron asumidas automáticamente por las repúblicas, sin excesivo respeto por la legalidad constitucional, cabe añadir. La Rusia de Yeltsin y la Ucrania de Kravchuk simbolizaron este fenómeno.

Gorbachov, pese a sus intentos, no pudo detener la dinámica descrita. Sí que fue más pragmática o realista (que no oportunista) la postura de Estados Unidos. En este sentido, en el verano de 1991 (antes del golpe de Estado de agosto), George Bush durante su viaje a Ucrania espetó que «algunos han exigido a Estados Unidos que elija entre el presidente Gorbachov y los líderes independentistas en toda la URSS. Creo que es una falsa disyuntiva. Seamos justos: el presidente Gorbachov ha logrado avances extraordinarios. Con la perestroika, la *glásnost* y las reformas democráticas ha pues-

to a su país en el camino hacia la libertad [...] libertad no equivale a independencia. Estados Unidos no apoyará a quienes persiguen la independencia para sustituir una tiranía lejana por otra regional, ni a quienes fomentan un nacionalismo suicida basado en odio étnico» (p. 91).

En efecto, el gobierno de Bush había hallado en Gorbachov un interlocutor en quien confiar, lo que se tradujo en acuerdos sobre materias a las que la Casa Blanca otorgaba máxima trascendencia (en especial, el desarme nuclear). Sin embargo, de forma gradual también comprendió la inminencia de la desmembración de la URSS, lo que exigía encontrar nuevos socios con los que canalizar las relaciones.

No obstante, particularmente Bush, en ningún caso prescindió de Gorbachov, al que apoyó en todo momento. De hecho, no reconoció automáticamente la independencia de Ucrania tras el referendo del 1 de diciembre de 1991, en el que más del 90% votó por la independencia, aceptada por la Rusia de Yeltsin (aunque advirtiendo que Crimea pertenecía a Rusia, no a Ucrania).

En el *modus operandi* de Estados Unidos podían identificarse dos alternativas contrapuestas. Por un lado, la patrocinada por Dick Cheney (favorecer la disolución de la URSS y abrir consulados en todas las repúblicas). Por otro lado, la de James Baker, George Bush y Brent Scowcroft, quienes tenían en mente que las declaraciones de independencia efectuadas por las repúblicas podrían generar conflictos territoriales, económicos y militares entre ellas, por lo cual, la desintegración de la URSS debería consumarse de forma pacífica (p. 238).

Con todo ello, diciembre de 1991 vio como la URSS se desintegraba, creándose la CEI, carente de estructuras supranacionales. Ucrania, Rusia y Bielorrusia habían actuado de manera unilateral, omitiendo voluntariamente la figura y competencias de Gorbachov. Además, consideraron a Estados Unidos como el único actor al que debían comunicar sus actos (lo que no debe interpretarse como sinónimo de rendir cuentas).

Consumados los hechos, el gobierno de Bush también varió el tono y el contenido de su discurso: «es una victoria para la democracia y la libertad. Es una victoria para la superioridad moral de nuestros valores» (p. 432), afirmó el presidente norteamericano en la navidad de 1991. Sin embargo, a pesar de la rentabilidad que pensaba obtener de este mensaje en las elecciones presidenciales de 1992, dicha estrategia resultó fallida, de tal manera que «como Winston Churchill que también había guiado a su país en tiempos de guerra, Bush no supo aprovechar el éxito de su política exterior. En ambos casos, los votantes deseaban un cambio en la política nacional» (p. 444).

En definitiva, una obra imprescindible para entender algunos de los conflictos actuales pues apunta a la génesis de los mismos. Serhii Polkhy transmite al lector, con rigor y precisión, una parte fundamental de la historia del siglo XX, la desintegración de la URSS, cuyas consecuencias aún se hacen tangibles en el siglo XXI.

---

- Artículo recibido: 16 de mayo de 2016.

- Artículo aceptado: 2 de septiembre de 2016.

# REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

## NORMAS PARA LOS AUTORES DE ARTÍCULOS

**R**evista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) que forma parte del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), con sede en el Paseo de la Castellana, 61. Madrid - 28071.

Esta revista es una publicación electrónica, de periodicidad semestral y que se publica en versión española e inglesa.

Está disponible en formato pdf., en la página web del IEEE: <http://revista.ieee.es>.

### Periodicidad de la revista

- Los dos números anuales de la **Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos** se publicarán durante los meses de junio y diciembre.

### Contenido de la revista

- El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la seguridad y defensa, así como reseñas de obras relevantes y noticias sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.
- Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad, y está sometido a un proceso de doble revisión, que garantiza el anonimato y la objetividad.
- Junto a la versión en español, el IEEE publicará una traducción íntegra de cada número en idioma inglés.

## Plazo para la recepción de originales

- Una vez comunicado a los autores que los originales han sido recibidos en la cuenta de correo electrónico habilitada al efecto (revistaieee@oc.mde.es). El proceso de revisión no excederá de ocho semanas.
- Durante el proceso de revisión, los expertos darán a conocer al Consejo de Redacción, por escrito, su valoración, así como las recomendaciones que, en su caso, proponen a los autores para la mejora del artículo.
- Por su parte, el Consejo de Redacción acusará recibo de los originales en un plazo de siete días hábiles desde su recepción, e informará a los autores de la fecha en la que remitirá el dictamen motivado.
- Una vez devuelto el artículo con las correcciones y sugerencias que se consideren oportunas, el autor dispondrá de veinte días para enviar la versión definitiva al Consejo de Redacción. La aprobación del artículo por parte del Consejo de Redacción implica que la revisión de los autores, previa a la publicación del trabajo, debe limitarse a la corrección de errores, sin que esté permitido realizar modificaciones del contenido.

## Criterios para la selección de artículos

- Entre los artículos recibidos se seleccionarán aquellos que cumplan estrictamente las normas para autores y que destaquen por su originalidad, relevancia, interés científico y/o actualidad.

## Sistema de evaluación

- Los artículos serán sometidos a una evaluación por pares, que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido. Además, una revisión por parte del consejo de redacción, remitirá un dictamen motivado a los autores sobre su decisión de aprobar, publicar previa revisión o rechazar los artículos presentados. En dicho dictamen, se incorporarán las sugerencias o correcciones remitidas por los expertos que han participado en el proceso de revisión por pares.

## Instrucciones a los autores

- Los artículos serán enviados a la cuenta de correo habilitada al efecto por el Instituto Español de Estudios Estratégicos: revistaieee@oc.mde.es.
- La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las 6.000 y las 12.000 palabras. Las reseñas no superarán las 2.000 palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de 1.000 palabras.
- Los originales pueden enviarse en español o en inglés.
- El texto incluirá un resumen del contenido, de unas 150 palabras y una relación de las palabras clave del documento. Ambos en español y en inglés.
- Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.
- La estructura del texto será la siguiente:
  - Título.
  - Nombre del autor o autores, en letra Arial de doce puntos.
  - Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.
  - Apartados principales, numerados, en letras minúsculas y negritas.
  - Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula, negrita y cursiva.
  - Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.
  - Subapartados de cuarto y sucesivos niveles, numerados, en minúscula y cursiva.
- Los trabajos originales se enviarán en un único archivo *Word*, y se adjuntará, en documento pdf, el *currículum vitae* de los autores y un *currículum* resumido, de unas 150 palabras.
- En el cuerpo del mensaje constará la categoría profesional de los autores, la institución a la que pertenecen y la siguiente información personal: dirección postal, correo electrónico, número de teléfono y DNI.
- Se incluirá también en el cuerpo del mensaje una breve referencia (tres o cuatro líneas) a la originalidad y relevancia científica de las tesis expuestas en el artículo.
- Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.



## Normas tipográficas

Las normas de estilo de la Revista del IEEE se ajustan a las establecidas por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

- Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.
- Los originales estarán escritos en letra Arial, de 12 puntos, con un interlineado de 1,5.
- El texto irá justificado, con tres centímetros de margen en el encabezamiento de la página y a la izquierda, y 1,5 centímetros al pie y a la derecha.
- No se presionará retorno para separar los párrafos y se evitarán las tabulaciones.
- Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la cursiva.
- No aparecerán palabras o frases subrayadas, ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto.
- Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecuilladas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.
- Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecuillar un fragmento dentro del texto citado.
- Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión sic, en cursiva y entre corchetes.
- Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.
- Si se desea destacar un fragmento del texto citado, se pondrá en letra cursiva, y se añadirá una nota al pie, del modo siguiente: (\*) La cursiva es del autor.
- Las notas al pie se insertarán con la función correspondiente de Microsoft Word, e irán numeradas. Aparecerán en letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo y justificado. Deberán ajustarse al siguiente formato: SAMANIEGO, Pedro. «Parte de la obra». *El cultivo de árboles en la Patagonia*. Pomaire. Barcelona 1999, p. 25.
- Al final de cada trabajo, se incluirá la bibliografía utilizada en el mismo. Irá en página aparte, precedida del título bibliografía, en minúsculas y negrita, y escrita como sigue: APELLIDOS (en su caso institución que publica, revista, etc.), nombre. Título del libro en cursiva. Editorial. Lugar año.

- En definitiva las notas a pie de página y la bibliografía se unificarán de la siguiente manera:
- APELLIDO, nombre; autor; autor (si hay más de 3 autores se citará el primero y *et. al.*). «Parte de la obra». *Título de libro o publicación*. Editor; Prologuista; Traductor;...; N.º de edición. Editorial. Lugar de edición y año, páginas. ISBN.
- Las páginas web irán entre comillas simples <> seguidas de [fecha de la última consulta].
- Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas, y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.
- Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra en inglés de cada número.

### Repositorios y Base de Datos

- La **Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos** se encuentra incluida en el Catálogo de Latindex y en los repositorios Dialnet y Dulcinea (Directorio «of open access journal»).



## SUMMARY

---

*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

- PRESENTATION

*Chema Suárez Serrano*

- THE JOURNALISM IN 21ST ARMED CONFLICTS: BETWEEN NEW TECHNOLOGIES AND THE ETERNAL THREATS

*Alberto Bueno*

- THE CULTURE OF SECURITY AND DEFENCE: A PROPOSAL FOR CONCEPTUAL ANALYSIS FROM A POLITICAL SCIENCE PERSPECTIVE

*Luis Miguel Sordo Estella*

- PSYCHOLOGY OF TERRORISM: BRIEF NOTES

*Carlos Javier Frías Sánchez*

- CONVENTIONAL DETERRENCE

*Beatriz Vázquez Rodríguez*

- SPAIN AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT: AN ACTIVE COMMITMENT

*Carlos Barrachina Lisón*

- THE MEXICAN PATH TO A REFORM OF THE NATIONAL PUBLIC SECURITY SYSTEM: BUDGETARY EFFORT IN THE FEDERAL ENTITIES AND MUNICIPALITIES (2008-2015)





*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

*Brigadier Director of the Spanish Institute for Strategic Studies*

## INTRODUCTION TO ISSUE 8 OF THE IEEE JOURNAL

**W**e present the 8th issue of the Spanish Institute for Strategic Studies Magazine, continuing our policy of uniting quality and rigor with the publication of articles of interest to the public and fully topical.

The first article in this issue was written by Chema Suarez Serrano, PhD in International Public Law, and a journalist for Radio Televisión Andalucía (Andalusian Radio and Television). In his article, he describes how the so-called war journalism is changing, just as contemporary armed conflicts do. The communication technologies make available an unparalleled dissemination and influence on the public opinion as well as on international organizations, thus having a direct consequence: the concurrent increase of threats against the safety of those who inform.

Luis Miguel Sordo Estella, Infantry Colonel, with a degree in Psychology and a PhD in International Peace and Security by the UNED (Spanish National University of Distance Education), analyzes, in the second article, the psychology of terrorism. The violent conduct of a terrorist does not reflect a mental disorder per se, but is rather a consequence of a process of socialization that affects the mind and the behavior. A terrorist is not a psychopath, and the psychological consequences that terror from these groups cause to their victims, and to the population that suffer them, has long persistence in most cases.

The third article addresses a proposal of conceptual analysis of the security and defense culture from the standpoint of Political Science. The author is Alberto Bueno, doctoral candidate at the University of Granada, and member of the Study Group on International Security. He studies the significant implications and consequences of defining that concept, also considering the meaning of the terms *defense culture*, *security and defense culture*, and *security culture*, also contributing theoretical and conceptual suggestions for a better and more efficient development of this public policy.



Carlos Javier Frías Sánchez, Artillery Lieutenant Colonel, who holds the diploma for Military Staff, considers the subject of conventional deterrence in the fourth article. The regulation designed for National Security – both Spanish and foreign security – frequently mentions deterrence. In spite of it, that mention is rarely followed by a coherent linkage of that concept; even much less of specific measures designed to reach deterrence. The author presents a classical theory of deterrence, but applied in a way that may be attainable through conventional means, the most adequate to the Spanish and European reality.

The fifth article is the work of Doctor Beatriz Vázquez Rodríguez, Associate Professor at the University of Oviedo. She discusses Spain's priority on the Responsibility to Protect, as non-permanent member of the Security Council for the biennium 2015-2016. Our country is a member of the Group of Friends of the Responsibility to Protect, and member State of the Global Network of focal points for the Responsibility to Protect. This commitment is also projected on the inclusion of this concept in the documents of Spain's foreign action strategy.

In the last article, Professor Carlos Barrachina Lisón at the University of Quintana Roo (Mexico), a PhD in Political Science and Sociology, addresses the Mexican path toward the transformation of the National System of Public Security: budgetary effort for Federal States and Municipalities (2008-2015). The author considers the complicated scenario that Mexico faced in 2006 when it initiated the integral reform of the National System of Public Security and the government's double challenge: recovering the ungovernable areas from the infiltration of organized crime, and fully restructuring the National Security System. The article illustrates that the argument that Mexico does not invest enough resources on public security bears no relation to reality.

This document shows the permanent concern of the editors of this magazine and its Editorial Board to include articles of interest to Latin America.

To sum up, this issue of the magazine presents contents of scientific rigor and of great interest due to its topicality and outstanding importance for world security.

*Chema Suárez Serrano*

*Doctor in Public International Law and International Relations from the University of Granada. Journalist in South Canal*

*E-mail: chemasuarezI@gmail.com*

## JOURNALISM IN THE ARMED CONFLICT OF THE 21<sup>ST</sup> CENTURY: BETWEEN NEW TECHNOLOGIES AND PERPETUAL THREATS

### **Abstract**

What is known as war reporting, one of the most bona fide media formats, is changing as contemporary armed conflict evolves. As always, the main task of journalists continues to be that of informing, yet now new digital tools allow for different ways of reporting the news and help their messages to have unprecedented effects in terms of dissemination and influence both on public opinion and within international organisations themselves, who have recognised the usefulness represented by the information provided by war correspondents, including for the performance of their own work. All of this has a direct consequence: that of a parallel increase in threats to the safety of those who report. The UN Security Council recalls that the issue of journalist protection has been stalled for a decade since it approved Resolution 1738, which for the first time was explicitly dedicated to this matter, and warns about the lack of commitment shown by states in order to avoid casualties amongst reporters. Given this situation, it is necessary to reflect upon what journalism may do to protect international peace, and what international organisations may also do in order to protect journalists.

### **Keywords**

Armed conflict, freedom of expression, information, journalism, the media, protection of civilians, war correspondent

## INTRODUCTION: THE CHANGING REALITY OF NEW WARS

In 2014, two thirds of journalists killed in the world lost their lives in conflict zones. In 2015, the proportion was entirely reversed: two thirds of the reporters murdered lost their lives in supposedly «peaceful» countries.<sup>1</sup> We can draw two conclusions on the basis of this information, the first is the unacceptable number of people who continue to die simply because they report information, and the second is that threats against freedom of expression do not discriminate between peacetime and war. Upon reflection, this figure may also lead us to believe that there is now less bloodshed in times of war among journalists. Yet, it is most probably due to the fact that many of these killings occur in regions that are officially deemed peaceful, whereas in reality they exist in a war-like state although the existing international legal framework does not provide for this. The 21<sup>st</sup> century has broadened the variety of formats in which armed conflicts occur to such an extent that on many occasions it is no easy matter to distinguish them since they have considerably surpassed Clausewitz's thinking. On the one hand, there are no longer two rivals lined up against one another on a battlefield, using conventional weapons in order to defeat the enemy and, on the other hand, neither is it usual to see disputes resolved between states, a trait of warfare that drew to a close together with the 20th century.<sup>2</sup> The time has now passed when war meant a confrontation between soldiers and machinery facing one another on the front, when it was a major occurrence with a decisive influence on the resolution of international disputes.<sup>3</sup> However, these formats still endure in local conflicts of a lesser intensity, but not in an international setting. War is currently present in countries that are not officially at war, and its consequences gravely increase the rate of incidents among civilians and, in particular, among journalists for defending freedom of expression. The complexity of today's armed conflict goes far beyond the legal framework established by the Geneva Conventions and raises doubts as to the validity of the classification drawing a distinction between international and non-international. Such an appraisal hardly seems relevant now, according to the doctrine of the International Criminal Court, in the case of the Prosecutor against Thomas Lubanga:

«It is to be observed at the outset that some academics, practitioners and a line of jurisprudence from the ad hoc tribunals have questioned the usefulness of the distinction between international and non-international armed conflicts, particularly in light of their changing nature. The Chamber endorses this view and accepts that international and non-international conflicts may coexist.»<sup>4</sup>

---

1 Reporteros Sin Fronteras, *Informe anual 2015* <http://www.informeanualrsf.es/>.

2 SMITH, R. *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*. London, Penguin Books, 2005, p. 6.

3 Interview with General SMITH R. published by the International Review of the Red Cross no. 864, December 2006 [http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc\\_864\\_smith.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_864_smith.pdf).

4 International Criminal Court, Prosecutor v. Thomas Lubanga, Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, 14 March 2012, ICC-01/04-01/06-2842. (paras. 539-540) <https://www.icc-cpi.int/pages/record.aspx?uri=1379838>.

A similar position is adopted by the International Committee of the Red Cross (ICRC), the organisation that acts as depositary of the Geneva Conventions, when it recognises that the formal distinction between both types of conflicts is debatable, given the reasonable doubt as to its suitability when addressing all the different forms in which conflict presents itself.<sup>5</sup> Neither does it come up with a prediction regarding the evolution of warfare in the 21<sup>st</sup> century in its *Strategy 2015-2018*:

«The ICRC is working in conflict environments that are increasingly fragmented and volatile, where unexpected emergencies unfold alongside protracted and complex armed conflicts; where violence and instability are both causes and consequences of recurring conflict and suffering; and where natural disasters, environmental problems, urbanization, migration, and socio-economic crises exacerbate situations of chronic hardship.»<sup>6</sup>

The same applies to the profession of journalism as it obliged to re-adapt to a new scenario that is immersed in the digital revolution, which has also changed the conventional means of communicating. Just like war itself, journalism is *in constant evolution*, according to the expression used by the UN General Assembly,<sup>7</sup> which testifies to the impossibility of providing an appropriate definition for this profession at this moment in time. Professional associations share this standpoint, such as the Committee to Protect Journalists (CPJ),<sup>8</sup> which has warned about the risks of reporting in a *dangerous and changing* world, or the International Conference on the Safety of Journalists,<sup>9</sup> which saw governments, international organisations and NGOs meet in Warsaw and whose conclusions expressly supported the UN Secretary-General – and insist on examining in greater detail the issue of defining this concept, which is currently subject to vagaries that render this extremely difficult.

In sum, the 21<sup>st</sup> century has thrown off kilter any forecasting of the short-term evolution of this complex trend that encompasses communications on armed conflict because it is now not only the conflicts themselves or journalism that is changing, but the world itself is more unpredictable in the view of NATO:

«Our Alliance remains an essential source of stability in this unpredictable world.»<sup>10</sup>

5 International Committee of the Red Cross, Feb. 2013. <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/contemporary-challenges-for-ihl/overview-contemporary-challenges-for-ihl.htm>.

6 ICRC Strategy 2015-2018. (18 June 2014) p.7. <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4203.pdf>.

7 A/RES/68/163, (21 February 2014) [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/163&referer=http://www.un.org/en/events/journalists/&Lang=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/163&referer=http://www.un.org/en/events/journalists/&Lang=E).

8 Committee to Protect Journalists, *Journalist Security Guide: Covering the news in a dangerous and changing world*. <http://cpj.org/reports/2012/04/journalist-security-guide.php>.

9 S/2013/422, Recommendations of the international conference «The safety of journalists: current challenges» held in Warsaw, 23 and 24 April 2013. How to improve the safety of journalists (16 July 2013), para. 6. <http://dag.un.org/handle/11176/24086>.

10 Final NATO declaration, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting in Wales, 4-5 September 2014, p.1. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en).

In the following pages we shall endeavour bring the reader up to date regarding the status of journalism in armed conflict and its usefulness in this type of situation. We will see how it continues to be the principal tool for informing citizens, and how it also adopts a dual function depending on who is utilising it: it can end up becoming a method of war, above all by means of the dissemination of propaganda, and yet is also a valuable instrument for assisting victims and facilitating peace. Our point of departure is that in a changing world, dominated by new technologies, war has also become such a complex phenomenon that it is even difficult to tell when we are at war<sup>11</sup>.

## THE ERA OF NEW TECHNOLOGIES

Despite the fact that it is by no means straightforward to know exactly what warfare is in this day and age, we are able to note that one of the most salient aspects of current conflicts is the asymmetry observed between rivals, which basically entails the refusal of these new actors to respect the law as part of armed conflict, thereby converting exactly this attitude into their primary method of combat. The weakest rival in military terms will use its rejection of the standards established as a weapon to subjugate the superior capabilities of its enemy. Asymmetry and its humanitarian consequences represent one of the most urgent challenges facing International Humanitarian Law, given that, as Cassese warns,<sup>12</sup> everything leads one to believe that this mode of conflict will be observed ever more frequently. This is perhaps the only proper clue as to what we can expect the future to hold, the idea that the asymmetric component of conflicts will remain in place, which is synonymous with stating that the only thing that is certain in the present is future uncertainty.

To further complicate this backdrop, many of the armed conflicts that we see today have dropped the adjective and are no longer armed, since there is no use of conventional weapons. The new threats are in line with new technologies and the digital world marks a juncture just as important as writing or the printing press were in their day,<sup>13</sup> which has forced there to be a rethink of states' security strategies, since they are subject to this ever-evolving process whose final consequences are unforeseeable. We see the appearance of cyberwar, impossible without a prior technological revolution, or terrorism with international ramifications, which relies on the so-called social networks and the internet to spread its doctrine and to recruit supporters. Within political discourse, terms are being coined such as the «global war on terrorism», which alongside the rhetoric of governments demonstrates the new settings in which current conflicts play out, since they are no longer purely military ones. In this vein, President

---

11 MORÁN BLANCO, S., GONZÁLEZ MARÍN, A., *Asimetría, guerras e información*, Madrid, Ed. Dilex, p. 309.

12 CASSESE, A., «The Current Challenges to International Humanitarian Law», *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford University Press, 2014, p. 9.

13 *Strategic Panorama*. Spanish Institute for Strategic Studies. Ministry of Defence, Madrid 2013, p. 7. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama\\_Estrategico\\_2013.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2013.pdf).



François Hollande made it known after the attacks of November 2015 in Paris and in July 2016 in Nice that: «France is at war»<sup>14</sup>, revealing, on the one hand, the use for convenience of an imprecise concept that additionally does not legally exist<sup>15</sup> and, on the other hand, its use as an excuse to justify whatever action was subsequently required to fight this. The Secretary-General of the UN himself fears the action taken by Western governments to confront terrorism and asymmetric wars, because this frequently conceals political interests that run counter to the freedoms that they are supposedly protecting. Many of the legal reforms implemented as a consequence of new conflicts and terrorism depart from respect of international human rights law, suspend constitutional guarantees and restrict the actions of citizens and, in particular, of journalists:

«Some States have enacted broadly formulated counter-terrorism legislation with vague definitions of terrorism that allow for arbitrary or discriminatory enforcement (...) States have a duty to take measures to protect populations from violence and insecurity and to deliver justice. However, such measures must at all times be grounded in respect for international human rights law. Freedom of expression and media freedom, two essential pillars of democracy and rule of law, cannot be unreasonably curtailed in the fight against terrorism, since insecurity and terrorism thrive in times that witness the erosion of the rule of law and disrespect for human rights.»<sup>16</sup>

A similar warning was issued by the UN High Commissioner for Human Rights following the reactions of the French government as a result of the terrorist attacks in November 2015 and that of the United States over the course of the decade and a half since the 9/11 attacks of 11 September 2001:

«Terrorist attacks, particularly on the media, may have a chilling effect on freedom of expression; they are planned precisely to cause such fear. But the major obstacle to freedom of expression is the restrictions placed on it by Governments.»<sup>17</sup>

He adds that limitations to the freedom of expression are measures that run counter to the objectives that they were created to uphold, since they become human rights violations. The NGO Reporters Without Borders<sup>18</sup> has denounced the deterioration of media freedom in two thirds of the world's countries, an outlook that worsens year on year, revealing that journalists' enemies are not only those who inflict physical violence

14 *Le Monde*, 16 November 2016. [http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/video/2015/11/16/hollande-maintient-sa-position-la-france-est-en-guerre\\_4811152\\_4809495.html](http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/video/2015/11/16/hollande-maintient-sa-position-la-france-est-en-guerre_4811152_4809495.html).

15 Report of the International Committee of the Red Cross presented at the 32nd International Conference of the Red Cross and Red Crescent. Geneva, Switzerland, 8-10 December 2015: «The power of humanity» <https://www.icrc.org/en/document/international-humanitarian-law-and-challenges-contemporary-armed-conflicts>.

16 A/69/268 *The safety of journalists and the issue of impunity*. Secretary-General's Report (July 2014), paras.12 and 13. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/290&referer=http://www.un.org/en/ga/documents/symbol.shtml&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/290&referer=http://www.un.org/en/ga/documents/symbol.shtml&Lang=S).

17 United Nations High Commissioner's Annual Report 2015: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15642&LangID=E>.

18 Reporters Without Borders, *2016 World Press Freedom Index*, <https://rsf.org/en>



against them, which is without a doubt the most despicable of all forms of violence, but also to be found amongst governments themselves who are precisely those who are supposed to guarantee their protection.

Alongside this asymmetry, one of the other characteristics that marks current conflicts is their gradual *demilitarisation*. War has broadened its reach and already surpasses the activities of armies, progressively including new actors who fight with or without uniform, and who use communication and new technologies for their cause. Military personnel are taking second place to civilian professionals who are experts in this field, just as new means of warfare are displacing the conventional ones. The internet provides a new space and strategists speak of *War 2.0*<sup>19</sup>, which shifts the battlefield to the web. It is not for nothing that the self-proclaimed Islamic State (ISIL)<sup>20</sup> possesses more than 46,000 Twitter accounts in order to exchange information and to attract new followers<sup>21</sup> thanks to the expert use of what we call social networks, through which they spread their ideology by means of the most up-to-date propaganda techniques. It is in this way that they have been able to accrue more than 25,000 sympathisers in approximately 100 countries, who are targeted in twenty languages by means of 90,000 tweets per day.<sup>22</sup> With a view to counteracting this avalanche, the UN Counter-Terrorism Committee is currently working to devise a strategy that will help combat the jihadi narrative of terrorism, which it should present in April 2017. There is also an abundance of initiatives taken by governments to win over public opinion and citizens' engagement such as the application designed by the Ministry of the Interior in Spain so that individuals are able to report suspicious cases using their mobile phones.<sup>23</sup>

Yet these digital tools have not only become the new methods of propaganda and combat, since they are also incredibly useful to assist with information, communication and humanitarian intervention activities. That is to say, new technologies work at both extremes, because they both change the formats of conflicts and diversify threats and also reinforce human rights by extending the exercise of the right to freedom of expression to places and people who otherwise would not be able to enjoy this right. International justice<sup>24</sup> has already referred to the important contribution that the in-

---

19 RID T., and HECKER M., *War 2.0: Irregular Warfare in the Information Age*, London, Praeger Security International, 2009.

20 Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL), according to the name used by the UN Security Council in Resolution S/RES/2170 (2014) [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2170%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2170%20(2014)).

21 *El País*, 24 July 2015. [http://politica.elpais.com/politica/2015/07/24/actualidad/1437753480\\_585841.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/07/24/actualidad/1437753480_585841.html).

22 Special meeting of the Counter-Terrorism Committee on «Preventing Terrorists from Exploiting the Internet and Social Media to Recruit Terrorists and Incite Terrorist Acts, while Respecting Human Rights and Fundamental Freedoms». New York, 17 December 2015 [http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/Concept%20note\\_ICT\\_SpecialMeeting\\_2015.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/Concept%20note_ICT_SpecialMeeting_2015.pdf) S/2016/416 [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2016/416&referer=http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53909&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/416&referer=http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53909&Lang=E).

23 <https://stop-radicalismos.ses.mir.es/>.

24 IACHR Sentence. Case of Herrera Ulloa v. Costa Rica, 2 July 2004, para. 109. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_ing.pdf).

ternet makes to this cause, which represents a new channel for exercising the freedoms enshrined in the most relevant international instruments pertaining to the fundamental rights of individuals, as it places some unprecedented communication possibilities within the reach of millions of citizens. New technologies have rendered warfare more complicated. Nevertheless, they have simplified humanitarian aid. Organising aid for the victims is now easier, as the United Nations Foundation recognises:

«Communications advances present an opportunity for humanitarian organizations to harness modern technology to communicate more effectively with communities affected by disasters and to allow members of those communities to communicate with each other and with the outside world. People in affected communities can recover faster if they can access and use information.»<sup>25</sup>

Unarmed conflicts, non-military wars, virtual frontlines, technological and non-conventional weapons... This classification extends to many types of concepts (hybrid, irregular, compound and global wars etc.) and very similar approaches that on occasions are only distinguished from one another by means of minor details ascribed to them in the literature pertaining thereto, despite the fact that in the majority of cases this does not clarify matters to a great degree. There is no definitive concept and it seems clear that we are at a juncture of change and a lack of definition due to the influence of new technologies, or, as the UN Secretary-General warns, jihadist terrorism, considered by the Security Council<sup>26</sup> to be one of the gravest dangers to international peace and security:

«The threat in this sector is significant, dynamic and evolving.»<sup>27</sup>

In Spain, the Spanish Centre for National Defence Studies (CESEDEN) underlines that what is crucial at this point in time is not the name, but the lack of methodological rigour when it comes to dealing with this new reality that gives rise to countless, sterile debates between specialists, as well as significant errors when determining strategies and when applying these to real conflicts:

«They are, in origin, social conflicts, and like any social relationship they are not static phenomena but are instead dynamic and as a result must be analysed as social processes and not as static situations within societies.»<sup>28</sup>

25 COYLE, D., MEIER, D., *New Technologies in Emergencies and Conflicts. The Role of Information and Social Networks*. Washington, D.C. and London, UK: UN Foundation-Vodafone Foundation Partnership, 2009. <http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/publications/new-technologies-in-emergencies-and-conflicts.pdf>.

26 S/RES/1989, 17 June 2011 [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1989\(2011\)&referer=/english/&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989(2011)&referer=/english/&Lang=E)

27 S/2016/501, Report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security, 31 May 2016 (para.37) [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2016/501&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/501&referer=/english/&Lang=S).

28 Aa. Vv. «El enfoque multidisciplinar de los conflictos híbridos», *Documentos de seguridad y defensa. Spanish Centre for National Defence Studies*. Ministry of Defence, May 2012, pp. 7-8. [http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/051\\_EL\\_ENFOQUE\\_MULTIDISCIPLINAR\\_EN\\_LOS\\_CONFLICTOS\\_HIBRIDOS.pdf](http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/051_EL_ENFOQUE_MULTIDISCIPLINAR_EN_LOS_CONFLICTOS_HIBRIDOS.pdf).

In the conflicts of the 21<sup>st</sup> century, the job of reporting has become highly complex. It is incredibly difficult to remain true to the profession of a journalist in the middle of this fight between two or more parties who are frequently invisible, yet deadly. On occasions, simply publishing a news item may contribute to the spread of the ideology of one of the rivals and turn the journalist, although against his or her will, into a combatant or into a target.<sup>29</sup>

## THE GROWING RATE OF INCIDENTS AND CASUALTIES AMONG CIVILIANS AND JOURNALISTS

Amidst this revolution, the conflicts of the 21<sup>st</sup> century maintain an unchanging nuance, as a legacy from the previous century, which is the huge price that civilians continue to pay. The non-combatant population continues to notch up the greatest number of victims and, moreover, this occurs in a deliberate fashion, not as collateral damage<sup>30</sup>. Today the destructive force of wars impacts upon the civilian population far more than the military, contrary to the intentions of the body of humanitarian law that aim to protect those who are not participating in hostilities. In the Battle of Solferino (1859), the origin of the codification of humanitarian standards, 40,000 soldiers and just one civilian died<sup>31</sup>. Yet over the course of the following century and a half, the proportion has changed significantly, quite in contrast to the aspiration underpinning Henry Dunant's efforts to create the first conventions to humanise warfare. In the First World War (1914-1918), 15% of victims were civilians, whereas in the Second World War (1939-1945) this increased to 65%. In current armed conflict they make up more than 90%<sup>32</sup>. The victimisation of the non-combatant population is a concern which has been reflected since the dawn of this century in the European Union's Security Strategy,<sup>33</sup> when the High Representative for the Common Foreign and Security Policy at the time, Javier Solana, referred to the increase in civilian victims in post-cold war conflicts, he was categorical:

«Since 1990, almost 4 million people have died in wars, 90% of them civilians.»<sup>34</sup>

29 IGNATIEFF, M., Michael. Compiled by MORÁN BLANCO, S., GONZÁLEZ MARÍN, A., *Asimetría, guerras e información*, Madrid, Dílex, 2009.

30 See RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L. (coord.), *El Derecho Internacional Humanitario ante los retos de los conflictos armados actuales*, Madrid, Rafael del Pino Foundation/Spanish Red Cross. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2006.

31 <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/interview/research-interview-240609.htm#header>

32 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) <http://www.sipri.org/>.

33 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC7809568ENC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568ENC.pdf).

34 A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD: EUROPEAN SECURITY STRATEGY. Brussels, 12 December 2013, p.2. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

In this situation, it is also reporters who suffer more than ever before because of the violence of war. The UN Security Council<sup>35</sup> recalls that the issue of the protection of journalists in armed conflict has stalled, without any significant progress, indicating a sorry protracted existence that has lasted for decades. Attacks against the independence and integrity of journalists have reached untenable levels, exacerbated by the impunity of their assailants. In less than 10 per cent of these cases are they investigated or the perpetrators brought to justice, and, of those cases, only 5 per cent result in conviction according to the tally taken by the Security Council,<sup>36</sup> which here draws attention to the severity of conflicts with the presence of non-state actors and terrorists, where the most *unspeakable crimes and abuses* are perpetrated, and which currently represent a more serious risk to journalists. We can state, without a shadow of a doubt, that reporters are the professional group that pays the heaviest price, as part of a spiral of violence with no solution in sight. In other words, the rate of casualties seen in current armed conflicts indicates that the life of a journalist is more at risk than that of a soldier.

The same applies to the so-called citizen journalists who make up a considerable share of reporting with high-quality messages that are disseminated widely due to their newsworthiness. Professional organisations openly recognise the importance of this trend and see these journalists as an emerging group of non-professional reporters, although they are subject to the same threats as those who are. *Reporters Without Borders*<sup>37</sup> has included this sector in its statistics on casualties since 2011, and the UN Special Rapporteur for promoting the right to freedom of expression has pointed out, since they too undertake the same activity, that citizens who disseminate accurate information deserve to be afforded the same protection as professionals.<sup>38</sup> This technological revolution is fostering this new approach that de-professionalises journalism and allows anonymous citizens to access a profession that until very recently was out of their reach.

One serious aspect of this situation is that we all become potential victims as we exercise our right to free expression with messages delivered through the real or virtual world. Attacks against those who defend the truth do not draw a line between times of peace or of war, neither do they distinguish between professional and citizen journalists or even the channel utilised to convey their message. The internet is now no longer spared the violence that up until a decade ago was endured exclusively by the conventional formats of the press, radio and television. Who is safe from harm? Probably nobody. Just in the violent conflict in Syria, and in the space of barely a

---

35 S/RES/222 (2015) [http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=S/RES/222\(2015\)&referer=/spanish/&Lang=E](http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=S/RES/222(2015)&referer=/spanish/&Lang=E)

36 S/2015/307 [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2015/307&referer=/english/&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/307&referer=/english/&Lang=E)

37 Reporters Without Borders, <http://en.rsf.org/press-freedom-barometer-journalists-killed.html?annee=2011> (consulted June 2015).

38 A/HRC/20/17, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue (4 June 2012), para. 4. [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-17\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-17_en.pdf).

year, 33 journalists who were working for websites were murdered.<sup>39</sup> In general, those who publish online (whether they are professionals or not) have become the focus of threats and in the first six months of 2016, more than half of those who died for their work were operating on the internet. Of all those who have been killed for reporting, 62% of them were doing this from one armed conflict or another.<sup>40</sup>

This situation was inconceivable just a few years ago, and in this respect 2004 was a key year for online journalism when for the first time it became a practice under threat. This shows that such risks adapt to new times and evolve as new wars evolve, unlike the responses provided by instruments designed with civil protection in mind. Warfare is changing, as are the formats and tools used to disseminate information, yet incidents and deaths among reporters persist, albeit adapted to the new backdrops.

## JOURNALIST INSECURITY AND THE NEVER-ENDING SEARCH FOR SOLUTIONS

Notwithstanding the fact that the UN General Assembly and the Security Council have been addressing the matter of the safety of journalists working in armed conflict<sup>41</sup> practically since the very moment the Geneva Conventions were adopted, the practical results are minimal. Since 1999, the UN Secretary-General<sup>42</sup> has drafted reports in order to evaluate the progress made as part of the protection of civilians in times of war with specific references to the situation of journalists, who are seen to be part of the civilian population without treating them any differently, as the problem would seem to necessitate. Although nobody is dismissing their status as civilians, and they are considered as such under Article 79 of the Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions, it is clear that reporters carry out very specific work<sup>43</sup>, as recognised by the main international organisations, which removes them from the classic concept of the civilian population or which at least transforms them into *sui generis* civilians. This is how they appear in the *Commentary*, which matter-of-factly considers their nature as a *particular* type of civilian who, due to their specific function, are subject to a greater level of danger than the rest of the population and for this reason require

---

39 A/69/268 *The safety of journalists and the issue of impunity*. Report of the Secretary-General (July 2014) [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/268&referer=/english/&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/268&referer=/english/&Lang=E).

40 <https://cpj.org/killed/2016/>.

41 <http://www.whatsinblue.org/2013/12/arriva-formula-meeting-on-protecting-journalists.php>.

42 Report of the Secretary General (S/1999/957), presented to the Security Council on 8 September 1999.

43 Security Council Report (July 2013) S/PV.7003 [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_pv\\_7003.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7003.pdf).



differential treatment and protection<sup>44</sup>, a circumstance that was also recognised very recently by the United States Department of Defense in its *Law of War Manual*.<sup>45</sup>

It was not until 2013 that the first open debate was held in the UN Security Council on the protection afforded to journalists during armed conflict<sup>46</sup> as a specific group with certain needs to be addressed in order to guarantee their safety. Nonetheless, it only served to highlight the fact that this issue must remain within the general protection afforded to the civilian population, repeating what was already set out in Resolution 1738 of the Security Council in 2006. A decade after this text, which specifically addresses the problem of journalists, its impact has been inadequate. Far from improving, the rate of incidents amongst journalists has become progressively worse, above all with the intensification of terrorist activity and the asymmetric conflicts that have led to a new UN Security Council Resolution<sup>47</sup>, which underlines the same matter with almost identical arguments to those put forward ten years beforehand, a sign of the fruitless passage of time since then. It is not for a want of initiatives, since a considerable number of international institutions and trade or professional associations have tackled this topic, which nevertheless continues to grow with no obvious solution on the horizon. The wealth of legislation or doctrine produced all agrees that the impunity of assailants is the principal cause and reiterates the obligation that falls to states to remedy this<sup>48</sup>. It is clear that the international legal framework for the protection of journalists and media workers active in armed conflict is that of International Human Rights Law and International Humanitarian Law, although the major difficulty continues to be achieving their complete implementation, with all the consequences that this entails for perpetrators.<sup>49</sup> Where there does not seem to be consensus is as to whether the protection of reporters will only improve with the renewed commitment of the signatories and by bringing the assailants to justice or whether, in addition to this, the existing international legal framework needs to be widened in order to grant journalists a special category, something that has already been hinted at in the UN Security Council.<sup>50</sup>

---

44 AA.VV., *Commentary on the Additional Protocols of the 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva, International Committee of the Red Cross, 1987, p. 918.

45 “Although journalists generally are protected as civilians as a legal matter, the factual circumstances of armed conflict often expose journalists exercising their profession in such a situation to dangers not normally encountered by other civilians.» Department of Defense. *Law of War Manual* (Updated version May 2016) p.174. <https://assets.documentcloud.org/documents/2997317/DoD-Law-of-War-Manual-June-2015-Updated-May-2016.pdf>.

46 Security Council Report: Protection of Civilians in Armed Conflict. (December 2013) [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/cross\\_cutting\\_report\\_3\\_protection\\_of\\_civilians\\_2013.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/cross_cutting_report_3_protection_of_civilians_2013.pdf).

47 S/RES/222 (2015) [http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=S/RES/222\(2015\)&referer=/spanish/&Lang=E](http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=S/RES/222(2015)&referer=/spanish/&Lang=E)

48 DECISION ON THE SAFETY OF JOURNALISTS AND THE ISSUE OF IMPUNITY Adopted by the IPDC Intergovernmental Council at its 27th session (UNESCO Headquarters, Paris, 24-26 March 2010).

49 A/69/268 *The safety of journalists and the issue of impunity*. Report of the Secretary-General (July 2014) [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/268&referer=/english/&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/268&referer=/english/&Lang=E).

50 S/2015/307 [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2015/307&referer=/english/&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/307&referer=/english/&Lang=E)



For the International Committee of the Red Cross, the main problem is not the lack of rules but instead the widespread disregard for those that already exist.<sup>51</sup> However, states have not been able to formalise a system of regular high-level meetings for the promotion and strengthening of IHL, according to the proposal set out in the International Red Cross and Red Crescent Conference in Geneva in 2011, expressing disappointment in the words of the president of ICRC himself, Peter Maurer.<sup>52</sup> This new mechanism would have meant the establishment of annual meetings between the State Parties to the Geneva Conventions with a view to enhancing their application, but it has proved to be a futile attempt.

The Inter-American Court of Human Rights notes that improving the protection of reporters and above all monitoring the safety of those who are at most risk continues to be an unresolved matter and an obligation for states at all times<sup>53</sup>. Yet each war takes a high toll of dozens of reporters injured or killed and these are almost always intentional victims with a view to preventing the dissemination of messages that are not to the liking of one of the parties. The effect on those who supply information is only logical and they are departing from conflict zones in increasing numbers, including from their own countries, out of fear of retaliation. The Committee to Protect Journalists has confirmed that, between 1 June 2014 and 31 May 2015, 82 reporters fled into exile with the support of their programme that provides assistance to journalists.<sup>54</sup> Reporting from an area of armed conflict is a high-risk activity, but it creates the momentum necessary to mobilise citizens from other parts of the world to start to criticise governments and boost humanitarian assistance. The indignation promoted within public opinion is an indisputable example of the usefulness of journalism in such situations.

## WHAT CAN JOURNALISTS DO FOR THE VICTIMS OF ARMED CONFLICTS?

The first illustration of the force of the work that journalists carry out is the aforementioned rising rate of incidents that they suffer from: It reflects their capacity to influence the course of events and uncover trickery. When the objective is to shoot the messenger, the aggressor has realised that this is something that may weaken its position. All different types of institutions have stood by this approach in recent

---

51 Initiative of Switzerland and ICRC to strengthen compliance with international humanitarian law. 31 January 2015. <https://www.icrc.org/eng/what-we-do/other-activities/development-ihl/strengthening-legal-protection-compliance.htm>.

52 <https://www.icrc.org/en/document/no-agreement-states-mechanism-strengthen-compliance-rules-war>

53 Sentence IACHR, case of Vélez Restrepo and family vs. Colombia. 3 September 2012, paragraph 209. [http://www.bjdh.org.mx/interamericano/doc?doc=casos\\_sentencias/CasoVelezRestrepoFamiliares\\_Excepcion-PreliminarFondoReparacionesCostas.htm](http://www.bjdh.org.mx/interamericano/doc?doc=casos_sentencias/CasoVelezRestrepoFamiliares_Excepcion-PreliminarFondoReparacionesCostas.htm).

54 A/69/268 *The safety of journalists and the issue of impunity*. Report of the Secretary-General (July 2014) para. 6. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/268&referer=/english/&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/268&referer=/english/&Lang=E).

statements, such as the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, which considers the information passed on by war reporters to be useful to the public interest and to judicial enquiries themselves:

«The information uncovered by war correspondents has on more than one occasion provided important leads for the investigators of this Tribunal. In view of these reasons, the Appeals Chamber considers that war correspondents do serve a public interest».<sup>55</sup>

Along the same lines, the International Criminal Court, in the case of the Prosecutor against Thomas Lubanga Dyilo, cites a news report broadcast by the television channel *France 2* in order to support their argument about the recruitment of child soldiers in the Democratic Republic of Congo.<sup>56</sup>

We are confronted with another of the functions that journalists serve in the conflicts of the 21<sup>st</sup> century, which goes beyond simply reporting, that is to say that of supplying material so that international organisations and judicial investigations have a more precise insight into what is occurring. Resolution 2673 (1970) of the UN General Assembly<sup>57</sup> had already commended reporters for their contribution towards its functions (and set a precedent for the inclusion of an article exclusively dedicated to war correspondents in the text of the Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 1977<sup>58</sup>) and in recent years, this position has gained ground. The data gathered by the UN regarding conflict areas have frequently been obtained thanks to journalist sources, which is typically the case in the Israeli-Palestinian problem.<sup>59</sup> The Security Council has reiterated the important role that journalists play in the protection of civilians and in conflict prevention, «by acting as an early warning mechanism in identifying and reporting potential situations that could result in genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.»<sup>60</sup> In the same way, the media (as a vehicle to exercise freedom of expression) and journalists (as those who facilitate this) have received the indubitable backing of the Inter-American Court of Human Rights:

55 ICTY, Case No.: IT-99-36-AR73.9. Prosecutor v. Radoslav Grdjanin Momir Talic, Decision on interlocutory appeal, 11 Dec. 2002, para. 36. <http://www.icty.org/x/cases/brdanin/acdec/en/randallo21211.htm>.

56 International Criminal Court No.: ICC-01/04-01/06 (17 July 2009) paragraph. 18. <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc713212.pdf>.

57 Resolution 2673 (XXV) of the UN General Assembly of 9 December 1970: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/349/38/IMG/NRO34938.pdf?OpenElement>.

58 Article 79.1 of the Additional Protocol I sets out verbatim: «1. Journalists engaged in a professional mission in an area of armed conflict are civilians in the sense of Article 50 paragraph 1.» <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/470>.

59 *What's in blue* is a publication that reports on the timetable of work of the UN Security Council. In April 2016, upon the announcement of an open debate on the Israeli-Palestine conflict, it stated: «according to media reports, Palestinians have killed 28 Israelis and two US citizens in knife, car-ramming and gun attacks, and Israeli forces have killed at least 190 Palestinians, 129 of whom Israel says were assailants.» <http://www.whatsinblue.org/2016/04/middle-east-open-debate-with-secretary-general-briefing.php#>.

60 UN Security Council, Resolution S/RES/2222 (2015) [http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=S/RES/2222\(2015\)&referer=/spanish/&Lang=E](http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=S/RES/2222(2015)&referer=/spanish/&Lang=E).

«The media play an essential role as vehicles for the exercise of the social dimension of freedom of expression in a democratic society (...) «it is essential that journalists (...) should enjoy the necessary protection and independence to exercise their functions to the fullest, because it is they who keep society informed, an indispensable requirement to enable society to enjoy full freedom and for public discourse to become stronger».<sup>61</sup>

The modification of the *Law of War Manual*<sup>62</sup> of the US Department of Defense (a document that we have already referred to) to no longer consider journalists as potential spies and to recognise their important work towards freedom and promotion of the rule of law created momentum for the normalisation of journalism activities in situations of armed conflict, something which professional associations, such as the Committee to Protect Journalists or Reporters Without Borders, very much appreciate.<sup>63</sup>

Plus, in this regard, we should not forget the acknowledgement given to the usefulness of journalism marked by the recent admission of the Committee to Protect Journalists as a consultative member of ECOSOC in order to promote freedom of expression within the United Nations system.<sup>64</sup>

All these aspects bear witness to the growing awareness amongst governments and international organisations of the peacekeeping role of journalists, although on many occasions such acknowledgement remains on paper and is not accompanied by real measures being put in place to defend this profession. Although more specific and practical measures are desirable, at least these expressions bolster the work of journalists as guarantors of the right to freedom of expression as laid down in Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights (1966), which was then echoed in the same article in the Universal Declaration of Human Rights (1948), and successively in the most prominent regional declarations such as Article 10 of the European Convention of Human Rights (1950), Article 13 de la American Convention on Human Rights (1969) and Article 9 of the African Charter on Human and Peoples' Rights (1981). As citizens, we all have the right to report and to receive authentic information, to know the truth about events, especially traumatic or violent ones; in the same way, victims have the tacit right to have the world be aware of their fate. The rights enshrined in these instruments are difficult to apply in many cases, in particular if we bear in mind that in wartime states have the possibility to suspend them, by applying Article 4.1 of the International Covenant on Civil and Political Rights.<sup>65</sup> The more difficult it is to enjoy them, the more significant the advancement that journalists aim to achieve with their work.

61 IACHR Sentence. Case of Herrera Ulloa v. Costa Rica, 2 July 2004, para. 119 [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_ing.pdf).

62 Department of Defense. Law of War Manual (Updated version May 2016) pp.171-172. <https://assets.documentcloud.org/documents/2997317/DoD-Law-of-War-Manual-June-2015-Updated-May-2016.pdf>.

63 <https://rsf.org/en/news/rsf-welcomes-us-department-defense-revisions-law-war-manual>.

64 <https://www.cpj.org/2016/08/cpj-newsletter-ecosoc-accepts-our-application-we-a.php>.

65 International Covenant on Civil and Political Rights (1966) , published in the Spanish Official Gazette BOE no.103, 30 April 1977. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10733](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10733).

Practising journalism in these contexts is very complicated due to the inherent difficulty of reporting on complex variable conflicts, which are often invisible, undeclared, unrecognised by the parties or bloodless. The way (militarily, legally, by humanitarian means and, of course, with journalism) of tackling new types of threats is still evolving and requires adapting<sup>66</sup> whilst there is a purge of the common practices used to poison public opinion, primarily propaganda.<sup>67</sup> Journalism of the 21<sup>st</sup> century screens out journalists as it demands more of them in terms of training and capability. They must adapt their skills to match up with what is expected of them: Reporting is a vital function to the defence of freedom of expression, citizens' rights and democracy, according to the European Court of Human Rights.<sup>68</sup>

Yet in contemporary armed conflict, the first military operation (and sometimes the last one) is one of information.<sup>69</sup> It is precisely due to its effect on public opinion<sup>70</sup> that it may also be utilised as a method of combat, thereby losing its value as a peacemaker. This is not journalism, although parties interested in spreading their version of events will use the same formats with a view to confusing the population, aware that control over information is an essential advantage, which on many occasions proves decisive. Dominating the media sphere with a predominance of favourable messages grants a party an extraordinary advantage not only in terms of crushing the morale of an enemy, but also to direct public opinion towards its own cause. Communication is a matter of military interest, its correct management represents an advantage that may change the course of destiny of a conflict, or even avoid it altogether if managed in the right way. If hostilities flare up, victory also depends on the proper use of information and public opinion, and not only on what occurs at a strictly military level,<sup>71</sup> as was the case until last century. Even at the Paris Conference (1973) that brought the Vietnam War to a close, the Asian delegation unequivocally recognised the military victory of the North-American army in front of its Secretary of State, Henry Kissinger, even though they considered it irrelevant. In fact, the Vietnamese were pleased about the defeat inflicted on their powerful rival in the media and in international public opinion,<sup>72</sup> which turned them into the *de facto* victors in the face of an opponent that

---

66 GARCÍA CASES M. «Terrorismo y guerra convencional: El conflicto híbrido. La experiencia de Líbano de 2006». Actas III Jornadas estudios de seguridad. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid, 2011, pp.1051-1064. [http://iugm.es/uploads/tx\\_iugm/TUGM\\_ACTAS\\_III\\_JORNADAS\\_EST\\_DE\\_SEGURIDAD.pdf](http://iugm.es/uploads/tx_iugm/TUGM_ACTAS_III_JORNADAS_EST_DE_SEGURIDAD.pdf)

67 DETTER, I. *The Law of War*, Cambridge University Press. 2002, p. 49.

68 Sentence of the ECHR Case of Handyside v. The United Kingdom. 7 December 1976, par. 49. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499>

69 EILDERS, C., «Media under fire: Fact and fiction in conditions of war». *International Review of the Red Cross*, 31 December 2005. <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review/review-860-p639.htm>.

70 A/RES/69/185 11 February 2015. [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/185](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/185).

71 PAYNE, K. «The media as an instrument of war». *Parameters*, United States Army War College. Spring 2005, p. 81. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/05spring/payne.pdf>

72 SUMMERS H.G. *On strategy: A Critical Analysis of the Vietnam War*. Novato, California, USA, Presidio Press, 1982.

was far more powerful in military terms. Propaganda, misinformation, saturation of information (to tire the receiving party and to provoke their disinterest) or, quite simply, silences, in an attempt to subject facts to an information 'blackout', are methods that are gaining renewed importance in the conflicts of the 21<sup>st</sup> century. Journalism has achieved a more influential position as it marks the beginning, progress and end of current armed conflict<sup>73</sup>. War today begins with the media, we see it active first in the media instead of in exclusively military movements; and it finishes in the media too when it stops filling headlines (despite the fact that operations have not yet ceased), that is to say, when there are no longer any messages stimulating public opinion. This is how the media place themselves at the centre of debate: they are on the one hand tools used to wage new wars, and at the same time valuable allies to alleviate the suffering of innocent parties; and this justifies the need for there to be journalists who are able to expose this process and to filter manipulated messages, separating information from propaganda. Unlike the parties to a conflict, the reporter does not defend any type of position and continues to be the only valid agent able to issue quality and useful content. We should not be naïve, since this suggestion seems more theoretical than real, but even accounting for the difficulty of pursuing this aim due to the commercial, political or ideological obligations that the media are subject to, journalism must be based upon these premises that also remain valid in these new wars.

## CONCLUSIONS

What can governments and international institutions do to improve this situation? As well as promoting the full implementation and respect of the legal framework applicable to armed conflict, it is also worth underscoring the proposal made by the UN Secretary-General for peace missions to expressly address the safety of journalists. This includes not only the protection of those people who carry out reporting work, but also defence of the journalism profession itself and of freedom of expression, as parts of a whole. In the words of Ban Ki-moon:

«I request that the missions mandated by the Security Council pay particular attention to the issue of safety of journalists and media workers in the context of their mandates to protect civilians and, in line with Security Council resolution 2222 (2015), to include information on attacks and violence against journalists and media workers, and actions taken to prevent such incidents, in their relevant country reports.»<sup>74</sup>

---

73 MERCIER, A. «War and media: Constancy and convulsion» *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, no. 860, December 2005. <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review/review-860-p649.htm>.

74 A/20/290 *The safety of journalists and the issue of impunity*. Report of the Secretary-General, August 2015 (para.68). [https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Nothilfe/Sicherheit\\_von\\_Journalisten/150806\\_Safety\\_of\\_Journalists\\_-\\_Report\\_of\\_UN\\_SecGen.pdf](https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Nothilfe/Sicherheit_von_Journalisten/150806_Safety_of_Journalists_-_Report_of_UN_SecGen.pdf).



In this vein, Reporters Without Borders has proposed the creation of a Special Representative for the protection of journalists, whose task would be to monitor state obligations in this field, especially concerning the respect of International Humanitarian Law and the prosecution of infringing parties, with a mandate similar to that of the existing Special Representative for the issue of children and armed conflicts.<sup>75</sup> The Spanish government has come out in favour of this initiative, according to the speech given by the Minister for Foreign Affairs at the first World Humanitarian Summit held in Istanbul in 2016.<sup>76</sup> Now, who needs to be defended? Who is to be considered worthy of this special protection? Responding to this question is a difficult task and represents one of the main stumbling blocks of the problem, especially since the emergence of the internet and the ease with which it allows anybody to become a reporter. The final document issued after the International Conference that took place in Warsaw on the safety of journalists<sup>77</sup> serves as a guide that brings the issue up to date by also including so-called citizen journalists and insists on the need for a detailed examination of the matter of a definition. Establishing who is a journalist and what journalism is are complex questions that deserve to be dealt with separately. Whilst this is underway, they continue to serve their protective function, since this lack of definition does not put on hold the important role that they carry out in terms of protecting civilians and preventing conflicts, as demonstrated over the course of the decades.

Their usefulness notwithstanding, protecting journalism and journalists continues to be unfinished work. Impunity prevails over justice and attacks to the freedom of expression are not easily suppressed by legal proceedings. The UN Secretary-General has warned that this is a widespread and deeply-rooted global problem that we face and one which requires an urgent solution:

«I am deeply concerned about the failure to reduce the frequency and scale of targeted violence that journalists face and the near absolute impunity for such crimes (...) Nevertheless, progress is meagre. Sustained and focused attention remains necessary to reverse the deeply entrenched impunity for crimes against journalists.»<sup>78</sup>

---

75 Reporters Without Borders, *A Special Representative of the UN Secretary-General for the Safety of Journalists*, September 2015. [https://rsf.org/sites/default/files/rsf\\_-\\_recommendation\\_-\\_special\\_representative\\_of\\_the\\_unsg\\_1\\_-2.pdf](https://rsf.org/sites/default/files/rsf_-_recommendation_-_special_representative_of_the_unsg_1_-2.pdf).

76 [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20160524\\_MINISTERIO6.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20160524_MINISTERIO6.aspx) and *El Mundo*, 27 May 2016. <http://www.elmundo.es/opinion/2016/05/27/574729bfca47418a4d8b459e.html>.

77 S/2013/422, Recommendations of the international conference «The safety of journalists: current challenges» Warsaw, 23 and 24 April 2013. How to improve the safety of journalists July 2013, (para. 6.) <http://dag.un.org/handle/11176/24086>.

78 A/69/268 *The safety of journalists and the issue of impunity*. Secretary General's Report, July 2014 (paras. 10 and 62) [https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Nothilfe/Sicherheit\\_von\\_Journalisten/150806\\_Safety\\_of\\_Journalists\\_-\\_Report\\_of\\_UN\\_SecGen.pdf](https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Nothilfe/Sicherheit_von_Journalisten/150806_Safety_of_Journalists_-_Report_of_UN_SecGen.pdf).



**BIBLIOGRAPHY**

- CASSESE, A., «The Current Challenges to International Humanitarian Law», *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford University Press, 2014.
- DETTTER, I. *The Law of War*, Cambridge University Press. 2002.
- EILDERS, C., «Media under fire: Fact and fiction in conditions of war». *International Review of the Red Cross*, 31 December 2005. <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review/review-860-p639.htm>.
- GARCÍA CASES M. «Terrorismo y guerra convencional: El conflicto híbrido. La experiencia de Líbano de 2006». Actas III Jornadas estudios de seguridad. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid, 2011, pp.1051-1064. [http://iugm.es/uploads/tx\\_iugm/IUGM\\_ACTAS\\_III\\_JORNADAS\\_EST\\_DE\\_SEGURIDAD.pdf](http://iugm.es/uploads/tx_iugm/IUGM_ACTAS_III_JORNADAS_EST_DE_SEGURIDAD.pdf).
- MERCIER, A. «War and media: Constancy and convulsion» *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, no. 860, December 2005. [http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng.nsf/htmlall/review-860-p649/\\$File/irrc\\_860\\_Mercier.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng.nsf/htmlall/review-860-p649/$File/irrc_860_Mercier.pdf).
- MORÁN BLANCO, S., GONZÁLEZ MARÍN, A., *Asimetría, guerras e información*, Madrid, Dílex, 2009.
- PAYNE, K. «The media as an instrument of war». *Parameters*, United States Army War College. Spring 2005. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/05spring/payne.pdf>.
- RID T., and HECKER M., *War 2.0: Irregular warfare in the information age*, London, Praeger Security International, 2009.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J.L. (coord.), *El Derecho Internacional Humanitario ante los retos de los conflictos armados actuales*, Madrid, Rafael del Pino Foundation/Spanish Red Cross. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2006.
- SMITH, R. *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*. London, Penguin Books, 2005.

## Other documentary sources

UN General Assembly, Resolution 2673 (XXV) 9 December 1970: Resolution A/RES/68/163, (21 February 2014) [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/163&referer=http://www.un.org/en/events/journalists/&Lang=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/163&referer=http://www.un.org/en/events/journalists/&Lang=E).

UN General Assembly, Resolution A/RES/69/185, 11 February 2015 [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/185](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/185).

International Committee of the Red Cross, *Contemporary Challenges for IHL*, February 2013. <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/contemporary-challenges-for-ihl/overview-contemporary-challenges-for-ihl.htm>.

International Committee of the Red Cross, *The Power of Humanity*, report presented at the 32nd International Conference of the Red Cross and Red Crescent. Geneva, Switzerland, 8-10 December 2015: <https://www.icrc.org/en/document/international-humanitarian-law-and-challenges-contemporary-armed-conflicts>.

Committee to Protect Journalists (CPJ) <http://cpj.org/>

Committee to Protect Journalists, *Journalist Security Guide: Covering the news in a dangerous and changing world*. <http://cpj.org/reports/2012/04/journalist-security-guide.php>.

Council of the European Union, *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*. Brussels, 12 December 2013. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

UN Security Council, document S/2015/307, 1 May 2015. [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2015\\_307.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_307.pdf).

UN Security Council, document S/PV.7003, July 2013 [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_pv\\_7003.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7003.pdf).

UN Security Council, *Protection of Civilians in Armed Conflict*, December 2013) [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/cross\\_cutting\\_report\\_3\\_protection\\_of\\_civilians\\_2013.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/cross_cutting_report_3_protection_of_civilians_2013.pdf).

UN Security Council, Resolution S/RES/1738 (2006) <http://www.refworld.org/docid/45c30c6fc.html>.

UN Security Council, Resolution S/RES/2170 (2014) [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2170%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2170%20(2014)).

- UN Security Council, Resolution S/RES/222 (2015) [http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=S/RES/222\(2015\)&referer=/spanish/&Lang=E](http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=S/RES/222(2015)&referer=/spanish/&Lang=E).
- Newspaper *El País*, 24 July 2015. [http://politica.elpais.com/politica/2015/07/24/actualidad/I437753480\\_58584I.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/07/24/actualidad/I437753480_58584I.html).
- Newspaper *Le Monde*, 16 November 2016. [http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/video/2015/11/16/hollande-maintient-sa-position-la-france-est-en-guerre\\_4811152\\_4809495.html](http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/video/2015/11/16/hollande-maintient-sa-position-la-france-est-en-guerre_4811152_4809495.html).
- International Committee of the Red Cross, *ICRC Strategy 2015-2018*. <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4203.pdf>.
- Report of the UN Secretary-General *Report to the Security Council on the Protection of civilians in armed conflicts*. (S/1999/957). <http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=S/1999/957&referer=/spanish/&Lang=E>.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) <http://www.sipri.org/>.
- Spanish Institute for Strategic Studies, *Strategic Panorama*, Ministry of Defence, Madrid 2013. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama\\_Estrategico\\_2013.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2013.pdf).
- NATO, Wales meeting final declaration, 4-5 September 2014. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en).
- Reporters Without Borders, *Round-up of journalists killed worldwide* (2015) <https://rsf.org/en/news/rsf-annual-round-110-journalists-killed-2015>.
- International Review of the Red Cross no. 864, December 2006 <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review/review-864-p719.htm>.
- Sentence Inter-American Court of Human Rights, case of Herrera Ulloa v. Costa Rica, 2 July 2004. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_ing.pdf).
- Sentence Inter-American Court of Human Rights, case of Vélez Restrepo and family vs. Colombia. 3 September 2012, [http://www.bjdh.org.mx/interamericano/doc?doc=casos\\_sentencias/CasoVelezRestrepoFamiliares\\_ExcepcionPreliminar-FondoReparacionesCostas.htm](http://www.bjdh.org.mx/interamericano/doc?doc=casos_sentencias/CasoVelezRestrepoFamiliares_ExcepcionPreliminar-FondoReparacionesCostas.htm).
- Sentence of the European Court of Human Rights, case of Handyside v. The United Kingdom. 7 December 1976. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499>.
- Sentence of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, case IT-99-36-AR73.9. Prosecutor v. Radoslav Grdjanin Momir Talic, Decision on Interlocutory Appeal, 11 Dec. 2002. <http://www.icty.org/x/cases/brdanin/acdec/en/randallo21211.htm>.
- Special meeting of the Counter-Terrorism Committee on «Preventing Terrorists from Exploiting the Internet and Social Media to Recruit Terrorists and Incite Ter-

rorist Acts, while Respecting Human Rights and Fundamental Freedoms». New York, 17 December 2015. [http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/Concept%20note\\_ICT\\_SpecialMeeting\\_2015.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/Concept%20note_ICT_SpecialMeeting_2015.pdf)

---

- *Submitted: March 28, 2016.*

- *Accepted: June 3, 2016.*

---



*Alberto Bueno*

*Doctoral candidate at the University of Granada. Member of GESI (Study Group for International Security).*

*Email: calbertobueno@gmail.com*

## THE CULTURE OF SECURITY AND DEFENCE: A PROPOSAL FOR CON- CEPTUAL ANALYSIS FROM A POLITI- CAL SCIENCE PERSPECTIVE

### **Abstract**

This paper analyses the concept of the culture of security and defence from the perspective of Political Science, studying the important implications and consequences of its definition based on the idea of political culture. On the other hand, also from this disciplinary viewpoint, it discusses the meanings of the terms Culture of Defence, Culture of Security and Defence, and Culture of Security. In conclusion, it suggests a series of theoretical and conceptual proposals in order to achieve a better and more effective development of this public policy.

### **Keywords**

Culture of Security and Defence, Political Science, Political Culture, Awareness of Defence, Public Policy



## INTRODUCTION

The last fifteen years have borne witness to the implementation of the so-called *culture of security and defence*. This public policy emerged as a reaction to the lack of knowledge surrounding government security and defence policies, as well as low levels of identification among citizens with the armed forces (hereinafter AF) and their missions in the eyes of Ministry of Defence officials, and with a view to thus reducing these shortcomings.

Notwithstanding the extensive use of the term *culture of security and defence*, it has not been recognised with a clearly defined conceptual notion, due to, among other reasons, the almost parallel use of two other expressions: *culture of defence* -the first to be coined- and *culture of security*. Although all share several basic characteristics, which have amassed a certain consensus and consequently allowed for work to be undertaken on this basis, this «smallest common denominator» has been detrimental to more in-depth study thereof. Yet the truth is that this terminological plurality is not innocuous, since it gives rise to a whole raft of consequences of a political nature and of unquestionable practical significance, which is seldom highlighted. Moreover, the fact that it is often incorporated into *political culture* has deepened the complexity of the nature of the concept. Despite this, this issue has rarely been addressed from a Political Science angle, which, given that this is a long-standing field and of great interest to study of this scientific discipline, we consider to be a gap in its conceptualisation.

For the reasons cited above, this paper explores the conceptual dimension of the term *culture of security and defence*. First of all, and from a strict political science viewpoint, the concept of political culture, its nature and essential elements are analysed, which also invites us to qualify certain statements that are frequently made about the culture of security and defence, as well as to distinguish this concept from others such as public opinion or awareness [of defence]. Secondly, the terms that have been seen to accompany this culture are described: defence, security and defence, and security. This is done by studying their origins and development and identifying the main formal and material consequences of their adoption. It concludes with a proposal for a theoretical construct that would complete existing concepts.

## THE CULTURE OF SECURITY AND DEFENCE AS PART OF POLITICAL CULTURE

In literature relating to the *culture of security and defence*, it is commonplace to approach the concept on the basis of the notion of *culture* provided by the dictionary of the Spanish Royal Academy of Language (hereafter referred to as DRAE): “body of knowledge that allows someone to develop critical judgement”. This is often put to

good use to present the idea by way of a preliminary note but we consider it to be one that is clearly lacking.

It is also possible to approach this idea from an anthropological angle, understanding culture not just to be knowledge, but also to be “belief, art, morals, law, custom, and any other capabilities and habits acquired by man *as a member of society*”<sup>1</sup>. We would hence say that culture goes far beyond mere conscious information, since it corresponds to a miscellany of skills and/or insights whose distinguishing feature is that they stem from the development of the individual within a society.

This almost intuitive social concept, together with its essential political element, invite one to position it as part of *political culture*, an approximation that has found widespread acceptance in discussion forums and in literature on the subject<sup>2</sup>. However, no matter how correct this stance may be, it is true that subsequently the implications and consequences of inserting it within this political science context have hardly been explored. This has sometimes afforded an incorrect interpretation of the meaning of the term, an oversight that we see fit to remedy in this paper. As the researcher Mary Kaldor states: “Social Science [ergo, Political Science too] is about telling stories”. Consequently, a better insight into this specific public policy will hinge upon a proper understanding of all the elements that form this *story* about political culture within society.

## The political culture of security and defence

The initial outline of the idea of political culture implies that we are dealing with a variable that connects the different levels of the political system, the individual and collective levels. This helps us to better understand how individuals develop within

---

1 Italics added by author. See TYLOR in BERGER, Arthur, *Political Culture and Public Opinion*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1989, p. 2.

2 Inter alia: CALDUCH, Rafael, «La cultura de defensa en España y los nuevos retos estratégicos» in LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Cordoba-Madrid, University of Cordoba- Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011; BALLESTEROS, Miguel Ángel, «La evolución de la cultura de la seguridad y la defensa», in LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Cordoba-Madrid, University of Cordoba- Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011; LLERA, Francisco José, «La opinión pública española ante la defensa nacional» in *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*, Jaca (Huesca), General Military Academy-University of Saragossa, 2014; PALACIOS, José Miguel, «Evolución del concepto de seguridad» in *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*, Jaca (Huesca), General Military Academy-University of Saragossa, 2014.

3 KALDOR, Mary, *El poder y la fuerza*, Barcelona, Tusquets, 2010, p. 27.

this system and how it, in turn, evolves. Arguyen Powell et. al.<sup>4</sup> contend that in order to understand how people think and act politically, one must begin by understanding their political culture, since “the political behaviour of each country is a *function* of its political culture”<sup>5</sup>. The interplay between both levels allows us to explain why political systems prevail or change.

If we take the classic definition presented by Gabriel Almond and Sidney Verba as a starting point, and by bringing together a series of conceptualisation proposals made by various other academics<sup>6</sup>, we can define political culture -in an all-embracing way and by synthesising this input- as *the set of beliefs, values, guidelines, standards, symbols, practices and customs of a specifically political nature and shared in a more or less homogenous and/or diverse manner by the citizens of a political community that shapes the political system and processes and determine the attitudes of citizens to other citizens and to themselves and that directs their affiliation patterns towards political objectives.*

This reasoning allows for a holistic interpretation, by following the diagram presented in Figure 1, of the way in which political culture transforms the stimuli provoked by political objectives into behaviours that generate a political effect among the affected individuals. One should note that this effect may be explicitly or implicitly in favour or against this objective, whereby non-action is also a position. Almond and

---

4 POWELL Jr., G. Bingham, et.al., *Comparative Politics Today: A World View*, Londres, Pearson-Longman 10<sup>a</sup> Intern., 2012.

5 Emphasis in the original.

6 GARCÍA COTARELO, Ramón, and PANIAGUA, Juan Luis, *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid, UNED 4<sup>th</sup> ed., 1989, p. 126.

7 Both authors, Almond and Verba, define political culture as a “particular distribution of affiliation patterns towards political objectives amongst the members of a nation”. Although it is true that, almost a decade before, Almond had already produced a preliminary notion of the same concept defining it as “a particular tendency of political action, in which all political systems are situated”. Despite the fact that this concept found great acceptance among the academic community following the publication of this book, we are not, however, faced with an entirely original concept; Almond himself held the words of Plato and Aristoteles in high esteem, just like many of the works of classic authors such as Machiavelli, Montesquieu, Rousseau or Tocqueville, the first allusive mentions of political culture. ALMOND, Gabriel and VERBA, Sidney, *La cultura cívica [The Civic Culture]*, Madrid, FOESSA, 1970, p. 31; ALMOND, Gabriel, «Comparative Political Systems», *Journal of Politics*, no. 18: pp. 391–409, 1956; ALMOND, Gabriel, *A Discipline Divided*, United States, SAGE Publications, 1990, pp. 138-140.

8 CAZORLA, José, *Manual de Introducción a la Ciencia Política*, Granada, Gráficas Jufer, 1991; MAGRE, Jaume, and HERRERA MARTÍNEZ, Enric, «La cultura política» in CAMINAL, M. (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos 3rd ed, 2006; URIARTE, Edurne, *Introducción a la Ciencia Política. La política en las sociedades democráticas*, Madrid, Tecnos 3rd ed., 2010; VALLÈS, Josep M., *Ciencia Política. Una Introducción*, Barcelona, Ariel 8th ed., 2011.

Verba<sup>9</sup> themselves also underscore that culture refers to “specifically political affiliations”<sup>10</sup>.



Figure 1: Political behaviour explained by political culture. Author's own diagram adapted from that of Vallès.

Political affiliations, which serve as a 'filter' and interpret these stimuli, may be broken down into three types according to the traditional classification made by the political scientists cited: cognitive, affective and evaluative. Vallès<sup>11</sup> adds a fourth: intentional<sup>12</sup>. The interplay between all these and their distinguishing characteristics determines the way in which an individual participates in the political process and system<sup>13</sup>. These affiliations may be either directed at the *inputs*<sup>14</sup>, or the *outputs* of the system, given that the consequences of the behaviour of its members also help to shape political culture, in a “feedback process”<sup>16</sup>.

9 ALMOND and VERBA, *op. cit.*, p. 30.

10 This is without prejudice to there being greater or lesser stress placed on subjective feelings or on structural and/or historical conditions, since connecting both levels of politics combines both the personal experiences of individuals and the collective history of the political system as a whole. MATEOS, Araceli, «El concepto de cultura política», 2015 Available online (consulted on 31 May 2015): <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Culturapolitica.pdf>.

11 VALLÈS, *op. cit.*, p. 257.

12 VALLÈS, *op. cit.*, p. 259.

13 According to these authors, cognitive affiliations are those regarding to knowledge of the subjects and political objectives of the system; the affective ones are those feelings regarding the political system, its functions and achievements, that is attachment, rejection, commitment, etc., that are aroused by these subjects and political objectives; the evaluative affiliations, for their part, point to judgements and opinions thereof, whereby value criteria are combined with information and feelings; and the intentional ones focus on the tendency to act in one way or another.

14 Political system understood as a way of representing the manner of behaviour in a society and the values present, EASTON, David, *Esquema para el análisis político*, Argentina, Amorrortu Editores 3rd ed, 1976, pp. 60, 88.

15 ALMOND, *op. cit.* 1990; POWELL et. al., *op. cit.*

16 EASTON, David, *The Analysis of Political Structure*, London, Routledge, 1990, p. 35.



Figure 2: David Easton's political system. Author's own diagram.

Figure 2 illustrates how political culture is related to the political system of a society, “encapsulating both the general historical experience of a society as well as the private and personal experience of each citizen as a member of society”<sup>17</sup>. It reflects stable values<sup>18</sup> and tends to stay in place over time, which does not imply, however, that it may not change gradually.

This concept permeates far more deeply than a simple critical judgment, since it responds to a whole system of political affiliations that have been shaped by personal experience and the collective evolution of society, thereby lubricating the machinery of the political system. The *culture of security and defence* viewed in such a way serves both as the purpose, that is to say, a political culture to be changed, and as the backdrop to such policy. The *culture of security and defence* must address all these affiliations for the sake of better performance, in the knowledge that, as noted by Easton<sup>19</sup>, these help to generate the demands and support that make up the political system.

As a corollary, and, in fact, by understanding *the culture of security and defence* to be part of political culture, we define it as *the set of knowledge, beliefs, judgements, customs etc. that guide citizens as they express their attitudes to the issues of security and defence, which translate into a series of behaviours with regard to the security and defence policies developed by the government, whether they support or reject these.*

## The 'weak' culture of security and defence in Spain

Accounting for this theoretical framework, we must qualify a common precept in specialised fields: the 'weak' culture of security and defence among the Spanish population.

17 PYE, Lucian W., *Politics, Personality and Nation Building*, New Haven and London, Yale University Press, 1962.

18 POWELL et. al., op. cit.

19 EASTON, David, «Categorías para el análisis sistémico de la política» in BATLLE, A. (ed.), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 228.

If we declare this culture to be part of political culture, we must avoid the confusion to which Vallès<sup>20</sup> alerts us: that the concept of political culture is not equivalent to a greater or lesser accumulation of knowledge surrounding politics; groups with scant political information possess their own political culture, based on a series of common affiliations or orientations. Thus there do not exist groups with more or less political culture, since each possesses their own, but instead there are subcultures, that is to say, “groups of citizens with special positions”<sup>21</sup>, which have their own specific tendencies with respect to political attitudes, beliefs and behaviours<sup>22</sup>. They have a specific culture, not an inferior or weak one<sup>23</sup>. If the *culture of security and defence* were to refer to a mere quantification of knowledge, we could claim that it is weak; if we understand it to be broader, just as we have presented above, this precept requires revision.

This theoretical reflection can be clearly understood if we take so-called “defence counterculture” as a reference point, that is, movements and ideologies with “extremely different or clashing visions regarding the form and means employed to maintain peace and resolve conflicts or the use of the armed forces by the state”<sup>24</sup>. We would be talking about, merely by way of illustration, certain social and/or anti-globalisation movements, schools of academic thought linked to the field of peace research or about political ideologies such as pacifism or environmentalism. It is very difficult to assert that these movements and professional groups have no knowledge or information about issues relating to security and defence, and that these schools of thought do not speak out against such issues, with evidence to the contrary. Yet their affiliations and positions differ greatly from assumptions made by political decision-makers in the government and administration. Therefore, it cannot be claimed that they have a weak security and defence culture, but instead that their culture is a different one.

### Political culture and public opinion: a brief digression for the sake of distinction

We deem it necessary to also dedicate an epigraph to demarcating the terms *political culture* and *public opinion*. This is because on repeated occasions one notes that, despite referring to the *culture of security and defence* -or its other formulations- as

---

20 VALLÈS, op. cit.

21 ALMOND and VERBA, op. cit., p. 50.

22 ALDEGUER, Bernabé, «La cultura política», in José Manuel CANALES, J.M. and SANMARTÍN, J.J. (eds.) *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid, Universitas, 2014.

23 VALLÈS, op. cit.

24 BERNAL, Pedro, «La cultura de seguridad y defensa en España. Orígenes y evolución», in *La Cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*, Madrid, Spanish Institute for Strategic Studies, Strategy Paper 155, 2011, p. 38.



political culture, what is in fact being discussed is public opinion. Although both concepts are intimately linked, they are by no means interchangeable.

The concept of public opinion, “key to democratic systems”<sup>25</sup>, refers to the body of opinions that citizens hold regarding a topic [subject] of the political system “which are shared by a significant proportion of the citizens of a society”<sup>26</sup>. It is fostered by ideas, beliefs, judgements etc. that represent a certain level of reflection and reasoning by a community -that is to say, that we are talking about a supra-individual opinion<sup>27</sup>- about political events, yet with the essential specificity that they are sensitive to changes in environment and, consequently, malleable<sup>28</sup>. If political attitudes are these states of mind directed towards specifically political subjects and situations, the more specific and relevant to current circumstances these subjects are, the more we associate the perceptions of these with public opinion, unlike political culture, which is more abstract but stable<sup>29</sup>.

Thus, by way of example we may posit that the support or lack of support for a military operation abroad at a specific point in time is closely linked to the climate of public opinion –the fruit of interaction between citizens, the media and political parties etc.–. The more or less pacifist positions of citizens, the predisposition or refusal to embark upon military actions abroad etc. would be related to political culture. This example allows us to appreciate the marked influence of political culture on the public opinion expressed with regard to a certain event at a given moment in time. The latter plays an essential role in relation to political culture<sup>30</sup>, and provides us with clues about the former<sup>31</sup>.

For this reason, in order to indirectly influence or foster future and potential states of public opinion more likely to be in favour of public security and defence policy, it is important to take governmental action towards change and improvement to the political culture of security and defence. This aims to guide the conduct of individuals over the long term and to screen the stimuli acting upon individuals -that is to say, to modify the ‘filter’ so as to change the structural patterns of the system.

---

25 D’ALMEIDA, Nicole, *La opinión pública*. Tucumán, La Crujía Ediciones, 2012, p. 7.

26 GALAIS, Carol, «Socialización política, cultura política y opinión pública» in SÁNCHEZ MEDERO, G. and SÁNCHEZ MEDERO, R. (dirs.), *Fundamentos de la Ciencia Política y de la Administración*, Madrid, Tecnos, 2015, p. 179.

27 HERNÁNDEZ, Alfredo, *Diccionario de la opinión pública*, Madrid, Ediciones Paraninfo, 2010.

28 MAGRE and MARTÍNEZ HERRERA, op. cit. p. 288.

29 GALAIS, op. cit., pp. 179-180.

30 DALTON, Russel J., «Comparative Politics: Micro-Behavioral Perspectives», in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann, eds., *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press, 1996.

31 GLYNN, Carroll J., et.al., *Public Opinion*, Boulder, Westview Press, 1999.

## Delimitation of the culture of security and defence: its separation from awareness of defence

Another term has been used at the same time as *culture* is the term *awareness*, which has not been outlined in such a clear-cut and constant way as the former. In order to understand and address this term it is essential to realise that awareness has a far more subjective component, driven by personal reflection –ergo private and exclusive to that individual– based on the affiliations and knowledge facilitated by culture. We consider that, whilst culture is based on the characteristics described in the previous section, awareness corresponds to the understanding of the importance of defence policy for the well-being of society. Awareness would thus be the ultimate aim of the culture of security and defence as it indicates the acquiescence of a population for the missions of the armed forces designed by a particular government.

Apropos the awareness of defence, the philosopher José Antonio Marina<sup>32</sup> discussed the matter, presenting two useful definitions for the sake of better understanding: firstly, that awareness was equivalent to “moral conscience”, that is to say, the civic awareness of duties, responsibilities and the means to fulfil these; secondly, it would be seen as ‘realising something’, i.e., and according to the philosopher himself, becoming aware of the importance, difficulties and complexities that the security and defence of a nation entails. Similar definitions can also be seen in the work of Tamarit<sup>33</sup>, who believes awareness to be both perception and *acceptance* on the part of citizens of the specific action taken to protect the common values and interests identified by the government.

The latter sense of this term as conveyed by Marina is the one that we believe to be most fitting to the lines of reasoning of this paper: awareness of defence develops by means of open reflection about the knowledge, information etc. provided by the culture of security and defence, which enables citizens to perceive these issues as important and then, if so, for them to accept and support the lines of action taken and the way in which these are implemented. Nonetheless, and by way of counter-argument to Tamarit, we must be aware that this exercise in reflection, if one accepts its importance, may also lead to the rejection of the decisions made by public officials.

Nevertheless, in practice interpretations interweave both concepts, opting for a meaning along the lines of ‘moral conscience’ and situating this in terms of other values

---

32 MARINA, José Antonio, «Pegagogía de la cultura de la seguridad en la enseñanza no universitaria» in *La Cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*, Madrid, Spanish Institute for Strategic Studies, Strategy Paper 155, 2011, p. 68.

33 TAMARIT, Joaquín, «La seguridad y la defensa de la sociedad española» in LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Cordoba-Madrid, University of Cordoba-General Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011, p. 321.

such as patriotism and national identity etc. In this vein, Quero<sup>34</sup> refers to a *national awareness [of defence]* and the recognition of the real importance of defence and its relative value along the scale of values in society, which leads to society recognising it as a real part of a nation. From this standpoint, Calduch<sup>35</sup> reformulates the definition of culture by stating that this is made up of “the different spiritual, historical and material elements that configure awareness or collective identity”. Culture and awareness are thus confused. Authors such as López Mora<sup>36</sup> or Marsal<sup>37</sup> relate the culture of defence with the commitment or sacrifice that contemporary societies and their citizens demonstrate for national defence. Some even go as far as to call for this culture to form part of “popular culture” [*sic*]<sup>38</sup> and for it to find its roots in the values of society<sup>39</sup>, since, as the former states, perhaps the problem lies in the fact that “it is not clear what must be defended, that is to say, the absence of patriotism about the ideas of the homeland”.

These are conflicting perspectives, since doubts as to what patriotism does or does not represent, about national awareness, popular culture and up to what point would such sacrifice be made as well as about which spiritual elements make up collective identity are inevitable and almost impossible to determine since they are a politically-, socially- and even psychologically-charged to a considerable extent. They are terms ingrained with profoundly ideological personal values and they stem from more traditional notions relating to the nation and its social construct. They are matters that are difficult to dovetail within plural, open societies with multiple interests such as those of today. The idea of awareness/conscience has always been accompanied by the term defence -in its most classic definition, as will be illustrated in the following section-, which results in a more conservative perception, as a matter of morals and responsi-

---

34 QUERO, Felipe, *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, Spain, Ediciones Ejército, 1989, p. 73.

35 CALDUCH, op. cit., pp. 82, 87.

36 LÓPEZ MORA, Fernando, «La cultura de seguridad y defensa en el ámbito universitario» in *La Cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*, Madrid, Spanish Institute for Strategic Studies, Strategy Paper 155, 2011, p. 85.

37 MARSAL, Jordi, «Cultura de defensa, transformación de las FAS y cambio social en la España democrática» en LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Cordoba-Madrid, University of Cordoba-General Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011, p. 218.

38 LAGUNA, Francisco, «Reflexiones sobre el problema de la cultura de defensa», Spanish Institute for Strategic Studies, 2014, p. 5, available online (consulted 25 January 2015): [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO132-2014\\_Reflexiones\\_CulturaDefensa\\_Fco.Laguna.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO132-2014_Reflexiones_CulturaDefensa_Fco.Laguna.pdf).

39 ALONSO, Miguel, «Conciencia y cultura de la defensa en España y en Europa», in LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Cordoba-Madrid, University of Cordoba-General Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011.

bility<sup>40</sup>. It is not the aim of this study to examine such arguments in great depth, yet it becomes clear that this is no straightforward matter, since although they represent values rather than political principles and may have a bearing on the culture of security and defence, the fact remains that it is highly complex to address such notions from the perspective of public political action. Furthermore, it seems difficult to establish an effective correlation between 'deficits' and the lack of an appropriate culture of security and defence.

Open reflection gets to the very heart of the subjective and personal sphere of a citizen. This is why we believe that although creating a political community is in fact a legitimate aim of any government, this must be fostered on the basis of open debate and critical judgement, stemming from the reason that is afforded by knowledge and information relating to security and defence policies, by the nature and characteristics of the risks and threats that affect us; as well as by our conscience and awareness of the importance and complexity of all this.

Having thus explained and delimited both concepts, we conclude that the *culture of security and defence* influences the political culture of citizens so that they become aware of and grasp the issues pertaining to both political fields, their problems and vicissitudes. As a medial device, it may give rise to personal reflection that leads citizens to accept or *not* to accept security and defence policies, as well as making them aware that security and defence are essential. We believe this to be the way in which this introspective process must be constructed, a real "intersection between strategy and philosophy [philosophy understood as system of values] of security and defence"<sup>41</sup>.

## CONCEPTUALISATION OF THE TERMS CULTURE OF DEFENCE, CULTURE OF SECURITY AND DEFENCE, AND CULTURE OF SECURITY

Once the culture of security and defence is defined as part of political culture, the keystone lies in the conceptual approach to the terms *defence*, *security and defence*, and *security*. As we pointed out in the introductory paragraphs above, the use of these terms has not been accompanied by a clear-cut delimitation of their meaning and perspectives. These terms, in any event distinct but not far-removed from one another,

40 Responsible in the sense described by the DRAE in its first definition, as "obliged to respond to something". This thus begs the question as to where this imposition or moral obligation to respond comes from.

41 GARCÍA PALOMERO, Ignacio, and MOURE, Fernando, «La cultura de seguridad y defensa: filosofía y estados de futuro», Instituto Universitario de Investigación Sobre Seguridad Interior, *Documento de Investigación sobre Seguridad Interior* 19/2013, 2013, p. 7, available online (consulted 20 February 2015): [http://www.iuisi.es/I5\\_boletines/I5\\_isie/doc\\_isie\\_19\\_2013.pdf](http://www.iuisi.es/I5_boletines/I5_isie/doc_isie_19_2013.pdf).

have been subject to comprehensive and epistemological<sup>42</sup> revision due to the constant evolution experienced by the subjects and backdrops pertaining to security and defence; concepts that require constant redefinition to keep pace with the major political, social and technological transformations that occur in the world<sup>43</sup>.

It is for this reason that we deem it necessary to address such concepts in this section, with a view to explaining their configuration and justifying the adoption of one of them for the purpose of political action; a conclusion that has already been presented in the title and this text.

## War and the need for a culture of defence

Inherent to the concept of the nation state, defence has been an idea linked to the protection of territory -i.e. area of sovereignty<sup>44</sup>- and its vital interests. The consolidation of the state in the modern era is marked by its consecration as the only legitimate actor for warfare and one that boasts “the monopoly on the legitimate use of force”<sup>45</sup>, an essential feature of its coercive nature and power<sup>46</sup>. Therefore, the state, by way of its essentially political and sovereign unity, possessed inherent power as regards *ius belli*<sup>47</sup>. Nevertheless, and in a two-way process, the formation of states also established a colossal machinery of war<sup>48</sup>.

War was seen, not merely as action taken to defend sovereign territory, but also rather as a continuation of policy, an act of force committed with a view to imposing one's own will on the adversary, in the view of Karl von Clausewitz<sup>49</sup>. War, interpreted

---

42 LÓPEZ MORA, op. cit., p. 87; MARRERO, Inmaculada C., *Hacia una nueva cultura de la defensa en España*, Fundación Alternativas, *Observatorio de Política Exterior Española, Documento de Trabajo 11/2007*, 2007, p. 12. Available online (consulted 20 February 2015): <http://www.fundacionalternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/hacia-una-nueva-cultura-de-la-defensa-en-espana>.

43 DÍEZ ALCALDE, Jesús, «Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido» in *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*, Jaca (Huesca), General Military Academy-University of Saragossa, 2014, p. 82.

44 MOLINER, Juan, «La defensa y el Consejo de Defensa Nacional» in *XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional*, Jaca (Huesca), General Military Academy-University of Saragossa, 2014, p. 112.

45 WEBER, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 83.

46 CRUZ, Alfredo, *La razón de la fuerza*, Madrid, Pearson, 2004, p. 50.

47 SCHMITT, Carl, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.

48 TILLY, Charles, *Coerción, capital y los estados europeos. 990-1990*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

49 CLAUSEWITZ, Karl von, *De la guerra*, Barcelona, Mateu, 1972.

in this manner, was “a conflict between states with a politically definable objective”<sup>50</sup> and, exactly for this reason, an instrument of a political nature. This premise inspired the view that, in order to achieve military objectives, war effort would include a country’s full capacity, which would involve society as a whole: defence thus concerns the community of citizens that comprises a nation state<sup>51</sup>.

These ideas reveal the importance attached to the people when it comes to the success of a war venture, one of the vertices of the trinity of war presented by Clausewitz: the armed forces, as the volitional part; the government, as the rational part, and the people, as the passionate part<sup>52</sup>. Although these ideas may today lead to certain controversial aspects and must be qualified, it is vital to point out that we are not dealing with an original idea, since we appreciate how the population of a country has always been a major factor in the mainstay of national defence. War, far from being an exclusively military phenomenon, has been and continues to also be a political and social phenomenon<sup>53</sup>.

Nonetheless, it is precisely this idea of all-out war that took hold towards the end of the 19<sup>th</sup> Century -with a clearly offensive tone- and which was to culminate in the two world wars, that was abandoned and instead we saw the criminalisation of this type of warfare and greater efforts made to avoid it. This idea of warfare is gradually yielding in the face of political thinking and attitudes that are more inclined to reflect the current concept of defence, an evolution which has involved a significant “shift in values”<sup>54</sup> within European societies. The belligerent predisposition of states is losing ground to a restrictive defence-based concept of war, whereby it is understood only to be an action whose purpose is to protect the state and its citizens from attacks, threats, danger or harm, and which entails the use of force against the will of the state which has fallen victim to this attack in order to deal with an attack inflicted upon it<sup>55</sup>.

50 KALDOR, Mary, *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets, 2001, p. 31.

51 ALONSO, op. cit.

52 AZNAR, Federico, “Conflicto y opinión pública”, *Spanish Institute for Strategic Studies*, 2013, available online (consulted 23 February 2015):

[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2013/DIEEEA35-2013\\_Conflicto\\_OpinionPublica\\_FAFM.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA35-2013_Conflicto_OpinionPublica_FAFM.pdf).

53 José Luis Calvo asks the very pertinent question regarding where the fourth power, that is, mass media, would currently fit into the Clausewitzian trinity of war. CALVO, José Luis, «Tres ideas de Clausewitz que invitan actualmente a la reflexión», Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, 2014, available online (consulted 1 June 2015):

<http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es/content/tres-ideas-de-clausewitz-que-invitan-actualmente-la-reflexi%C3%B3n>.

54 PALACIOS, op. cit., p. 15.

55 CALDUCH, op. cit., pp. 16-17; PALACIOS, op. cit., pp. 80-81.



Defence depends on the real possibility of a military attack against the nation state, hence only military defence, with the consubstantial participation and support of this people in arms as part of the war effort, would be capable of countering such an attack. National defence is thus linked to military capabilities<sup>56</sup>, the classic idea of defence that was also adopted in our country at the start of the current period of democracy.

Nevertheless, this idea of classic national defence is beginning to change, above all following the fall of the Berlin Wall<sup>57</sup>, a turning point contemporary world history. In Spain, this notion had also begun to be overtaken by overseas missions, which, around this time were being initiated in Spain<sup>58</sup>: to Namibia, Nicaragua, Haiti, Mozambique, Bosnia, etc.<sup>59</sup> The AF very quickly saw the nature of their missions change, since, without ceasing to carry out their essential work of defending the independence -sovereignty- and integrity of the territory -rephrased as 'the defence of the freedoms and the rights of the Spanish people', in a metamorphosis that is not only aesthetic, but also conceptual and which bears witness to these gradual changes-, they contribute to international peace and security. These are principles that are absolutely fundamental, yet which are clearly far more open-ended than the border situation.

Military defence in Spain, "the *raison-d'être* of armies"<sup>60</sup>, also requires resources that are not strictly speaking military ones and which are necessary in order to respond to crisis situations or to armed conflicts a long way away from our borders where national interests are not always present -or, we would point out, where they are involved in a diffuse manner- but rather where this response is on humanitarian grounds and with a view to achieving this 'international peace'. The barrage of new threats such as international terrorism or climate change, and the political, economic and social transformations that surfaced at the dawn of the new millennium hastened this radical change. All these elements make up a panorama of international "strategic discomposure"<sup>61</sup>. Moreover, technological and strategic shifts spurred on the innovative "post-modern

---

56 MOLINER, *op. cit.*, 113.

57 From this point onwards conflicts took place under the paradigm that Smith calls *war amongst the people*, a graphic description but also a conceptual framework that reflects the end of the old paradigm of industrial warfare between states. SMITH, Rupert, *The Utility of Force*, New York, Alfred A. Knopf, 2007.

58 BALLESTEROS, Miguel Ángel, "Las estrategias de seguridad y defensa", in *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, Madrid, Ministry of Defence CESEDEN Monograph 67, 2004, pp. 41-42.

59 You may consult a brief outline of each one of these first missions in FELIÚ, Luis, «Las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior», Foro de la Sociedad Civil, *Documentos del Foro de la Sociedad Civil*, 2010, available online (consulted 25 September 2015): [http://forosociedadcivil.org/Resources/file/Misiones\\_F\\_A\\_E\\_en\\_el\\_Exterior.pdf](http://forosociedadcivil.org/Resources/file/Misiones_F_A_E_en_el_Exterior.pdf).

60 SERRANO, José Luis, *Manual militar para periodistas*, Granada, University of Granada - Mando de Adiestramiento y Doctrina, 2012, p. 40.

61 VILANOVA, Pere, «Introducción», in Spanish Institute for Strategic Studies, *Strategy Paper 152 Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*, Madrid, Ministry of Defence, 2011, p. 11.

socio-military revolutions”<sup>62</sup> which put pressure on the military institution to review its organisation and doctrine. All this occurred in societies that are now defined as post-modern<sup>63</sup> and post-materialistic<sup>64</sup>, where traditional military values<sup>65</sup> seem strange in the midst of ‘post-heroism’<sup>66</sup>.

These changes necessitated a drastic sea-change within armies, which were also forced to adapt to the new challenges that the democratisation of Spain brought with it -the financing of democracy or accession to supranational structures such as the European Union or NATO- as well as by the imperative and urgent need to revive their image, which had been tarnished by the stigma that they suffered from among a large part of the population due to the role that they had played in the previous political regime. Armies had focused their attention on the domestic sphere and on national policy and were reluctant, as demonstrated by Spain’s own foreign policy over the course of the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries, to look beyond our own borders. These elements, which have led to changes in the concept of defence, allow us to thus go into greater depth as regards what its ‘culture’ entails. It is defined in a straightforward manner by Fernández Vargas<sup>67</sup> as “the degree of knowledge that an average citizen would possess about issues concerning national defence”, which, we would clarify on the basis of Laguna<sup>68</sup>, would relate to “[national defence] problems and current conflicts”. On the other hand, we share Marsal’s view<sup>69</sup>, that this corresponds in particular with the armed forces and how society evaluates them. This point is essential due to two circumstances: one the one hand we have the new dimension and characteristics of the missions of the AF; whilst on the other hand we see the modernisation and transformation that have taken place since they are now a genuinely democratic institution and one at the

---

62 BAQUÉS, Josep, «Revoluciones militares y revoluciones en los asuntos militares», in JORDÁN, J. (coord.) *Manual de Estudios Estratégicos Y Seguridad Internacional*, Madrid, Plaza y Valdés, 2013, p. 143.

63 LIPOVESKY, Gilles, *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, Barcelona, Anagrama, 1986.

64 INGLEHART, Ronald, *Modernización y posmodernización*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.

65 These would be determined both by the supremacy of order and the importance of power and security, according to Huntington, and also by economic, social and political conservatism in the words of Janowitz. HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge (United States), Harvard University Press, 1985; JANOWITZ, Moris, *The Professional Soldier*, United States, Free Press, 1960.

66 The paradigm of post-heroic warfare was underscored first of all by Luttwak as a consequence of the end of the Cold War and its associated strategic paradigm. LUTTWAK, Edward N., «A Post-Heroic Military Policy», *Foreign Affairs* 75 (4): 33–44, 1996; LUTTWAK, Edward N., «Toward Post-Heroic Warfare.» *Foreign Affairs* 74 (3): 109–22, 1995.

67 Cited in FERNÁNDEZ VARGAS, Valentina, and RODRÍGUEZ-TOUBES Jaime, «Diez reflexiones sobre la cultura de defensa en España», *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXIV Annex 2, 2008.

68 LAGUNA, op. cit.

69 MARSAL, op. cit.

service of constitutional order. This latter aspect -their image and how they are judged- is one that we must underscore, since it is essential to understanding the meaning and the distinctive uniqueness that the culture of defence possesses with respect to other potential expressions of this public policy: its efforts made vis-à-vis the recognition and support expressed for the work of the army<sup>70</sup>.

We can observe that all of these standpoints tally with the meaning given to the culture of security and defence as part of political culture that we put forward in the earlier sections of this article. This is perhaps why the most developed and disseminated definition of the culture of defence is that put forward by Ballesteros, who enrichingly defines it as: “the system of expressions, knowledge, lifestyles and degree of development regarding collective defence with a society, and the part of political culture that refers to how a society conceives its protection against external threats and risks”<sup>71</sup>. A definition that could also serve as a summary of what has been stated above and which allows us to appreciate the premises that underpin this public policy.

In conclusion, the culture of defence is action aimed at improving general knowledge

-understanding knowledge, not just as an accumulation of information, but instead also as the affiliations and positions towards political subjects that we described in the second section- among the population of national defence issues, supporting the missions and new characteristics that the AF are currently developing, as well as the effort that this entails at all levels -politically, strategically, economically and socially-. It will also seek to ensure that the population places special value on the work that armies do at the service of national defence.

### Culture of security and defence: extended concept and approach

It was exactly this wider dimension of the role of the AF and their inevitable visibility in the international arena that soon called for a rethink regarding the design of this policy. Just a few years after the arrival of the ‘culture of defence’, people are beginning to talk about the *culture of security and defence*, since international security has direct

---

70 This was what the Minister of Defence, Carme Chacón, highlighted when she wrote that the culture of defence has the specific purpose of providing societal support for the armed forces. Although we must warn that, conversely, the culture of defence should not exclusively be identified with knowledge of the armed forces, according to Tamarit, but that instead, as we explain, this must refer to both aspects: to summarise this in a few words, national defence and the army. CHACÓN, Carme, «Prólogo de la ministra de Defensa», in LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Cordoba-Madrid, University of Cordoba-General Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011; TAMARIT, op. cit., 320.

71 BALLESTEROS, op. cit., p. 53.

repercussions on internal security and defence, whereby a change in name has considerable theoretical and practical effects.

Indeed, defence has developed an increasingly security-based approach, with regard today to “our military units also undertaking activities that belong to this field [that of security]”<sup>72</sup> with the objective of guaranteeing a stable world and in pursuit of the safeguarding of national interests, wherever these may be. In the present day, states are far more interdependent on one another, engulfed in a global world and in a process of globalisation in which they must also address the problems and needs of other countries as well as international commitments and even embark upon missions as a matter of humanitarian duty. This is a crucial moment in time. Defence no longer corresponds and responds to a direct external military threat, but instead also has to tackle multifaceted hazards and threats both of a military and non-military nature, whereby not only defensive-military action may be necessary, but also where it is essential to also pay attention to a host of other factors, such as economic; social and environmental factors etc. Plus “national defence, exclusively understood to be the immediate defence of a country’s borders, no longer makes sense when the threats are global and total”<sup>73</sup>, in a context where borders -in other words this stable, peaceful order, as well as the safeguarding of national interests- are also defended thousands of kilometres away. Security and defence align with one another in a context of global (in) security<sup>74</sup>.

The concept of security and defence is a broad one, which is not only engaged within the parameters of defence, but which also works to safeguard security. With this new backdrop, the AF remain necessary as the main instrument of defence, yet also as an instrument of security and of “foreign policy”<sup>75</sup>. In the view of Ballesteros<sup>76</sup>, international peace missions, for instance, require a combination of civilian and military capabilities that make it more necessary than ever to ensure that a culture of security and defence exists within Spanish society. The roles performed by the armed forces are new ones, “both as part of national policy and as part of their containment role in

72 *Ibidem*.

73 SERRA, Eduardo, «Prólogo» in *Libro Blanco de La Defensa 2000*, Madrid, Ministry of Defence, 2000, p. 17.

74 BIGO, Didier, «Globalized (in)Security: The Field and the Ban-Opticon», *Muslims in Europe and in the United States: A Transatlantic Comparison*, Cambridge (United States), Harvard University, 2006, available online (consulted 16 June 2015):

<http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/conferences/muslims/Bigo.pdf>.

75 RAMÍREZ, Alfredo, «La seguridad y defensa europea: la contribución del Eurocuerpo a este proyecto común», Granada, Club de la Constitución, 2015, available online (consulted 2 June 2015):

[http://clubdelaconstitucion.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=255:video-teniente&catid=57:videos-del-curso-201415&Itemid=110](http://clubdelaconstitucion.com/index.php?option=com_content&view=article&id=255:video-teniente&catid=57:videos-del-curso-201415&Itemid=110).

76 BALLESTEROS, *op. cit.*, p. 58.

new wars”<sup>77</sup>, where the success of their deterrent function “is assessed on the basis of the dangers and damage that are avoided”<sup>78</sup>.

For this reason, it became clear that the term culture of defence was not able to encompass the whole spectrum of national defence objectives, as it ground to a halt due to “the evolution of the reality”<sup>79</sup> in place both within politics and in national and international societies. Hence the notion of security and defence emerges as a wider concept of defence, with a view to underlining the missions and activities undertaken by the armed forces, “the military sector of civil society”<sup>80</sup>, which are rather more linked to security than with defence strictly speaking.

In addition to this material distinction, security and defence are differentiated on the basis of their different approaches to tackling problems: whilst defence is a way of countering a danger or threat as a reaction thereto, security is of a more anticipatory and proactive nature since it aims to keep those persons and goods subject to security away from all risk, danger and/or threats, and to prevent potential hazards from becoming vital threats<sup>81</sup>. This is also why the term security and defence is used to reflect this twofold difference: the typology of risks, threats and dangers; as well as the anticipatory duties -the security approach- to which military capabilities are directed.

We may thus assert that *security* is, in fact, a broader concept than *defence*<sup>82</sup>, since the former requires a level of protection in any circumstance that, in addition to safeguarding territorial integrity and the lives of citizens, guarantees the functioning of institutions and the exercise of public and individual freedoms, in any of the spheres of activity of a nation and faced with any risk or threat that may infringe upon its territorial integrity, independence and survival. Security focuses to a greater extent on the final beneficiaries -citizens and societies-, than on the threats and potential aggressors, which is a reason for it not to be exclusively, or pre-emptively, military<sup>83</sup>.

---

77 In our view, this role of deterrence and prevention goes far beyond the classic military notion of conflict to also include countering all these other threats and risks. KALDOR, op. cit., 2010, p. 129.

78 CALDUCH, op. cit., p. 86.

79 Although the author is referring here only to the Spanish social reality, we also consider political and economic transformations, both national and international ones, and other types as well, such as environmental ones. BENEDICTO, Miguel Ángel, «España en la Unión Europea: Una reflexión sobre la política de seguridad y defensa» in LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Cordoba-Madrid, University of Cordoba-General Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011, p. 60.

80 ALONSO, op. cit., p. 38.

81 BALLESTEROS, op. cit., 2011; DÍEZ ALCALDE, op. cit.; PALACIOS, op. cit.

82 CALDUCH, op. cit., p. 81; MOLINER, op. cit.

83 PALACIOS, op. cit., 18-20.

On the basis of all these arguments, our point of view reflects the idea of a distinct status, in formal and material terms, of *defence* and *security*, although this does not preclude appreciation of the strong ties and proximity between both fields<sup>84</sup>. Their parallel paths, which frequently intersect, help us to develop a broader concept and one which is clearly more abundant and that allows us to accommodate the intrinsic characteristics of the culture of defence, but to adopt these from a security-based approach.

### The culture of security as a new conceptual paradigm

The culture of security -the term that has appeared most recently- would, in turn, correspond to a new conceptual paradigm, more explicitly in line with the second formal dimension that we outlined in the previous section, where the culture of defence, as Blanco<sup>85</sup>, maintains, is but a constituent part of the culture of security.

From the beginning of the start of the Cold War onwards, security has been understood, in the view of those who defend the concept, in far too restrictive terms, ones centred on the state as the object of reference, and excessively constrained to the military sphere, whereby it is thus entrenched within this sector and political power<sup>86</sup>. However, the different definitions of security that scientific literature has presented until the present day<sup>87</sup>, have generally interpreted it as the absence of dangers and

84 Despite what is described here, there are authors, such as Feliú, who do not agree with the complementary use of both terms, as they state that the first term, security, addresses the objective to be achieved, whereas the second, that of defence, is the set of instruments, measures and actions aimed at guaranteeing security -security as the defence of vital and strategic interests, as well as of “our values”-. This is why he is reticent to adopt the extended nature put forward in our paper and rejects all the more this hypothetical evolution of defence towards security -as is examined more extensively in section 3.3.-, although he does indeed recognise that national defence cannot currently refer to merely military defence. This medial vision of defence is also one shared by, inter alia, Quero, Alonso and Laguna, for whom the exercise of defence enables security to be maintained which in turn permits a state of order of peace. We, for our part, decouple both dimensions from one another both in a material and a formal sense, just as we have explained and justified. However, the interesting insights of these authors allow us to reaffirm the close link between security and defence. FELIÚ, Luis, «La confusa terminología de la seguridad y la defensa», Spanish Institute for Strategic Studies, *Opinion Paper 06/2012*, 2012, pp. 2-3, available online (consulted 20 February 2015):

[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2012/DIEEEEO062012\\_ConfusaTerminologia\\_Seg.Def\\_GB\\_Feliu.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEEO062012_ConfusaTerminologia_Seg.Def_GB_Feliu.pdf); QUERO, op. cit., p. 52; ALONSO, op. cit., pp. 8-9, 41; LAGUNA, op. cit., p. 8.

85 BLANCO, José María, *Hacia una cultura de seguridad nacional*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, No. 1 *Cultura de Seguridad*, 2013, available online (consulted 25 February 2015):

[http://www.iuisi.es/20\\_fuentes\\_abiertas/001%20HACIA%20UNA%20CULTURA%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.pdf](http://www.iuisi.es/20_fuentes_abiertas/001%20HACIA%20UNA%20CULTURA%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.pdf).

86 ULLMAN, Richard H, «Redefining Security» *International Security*, 8 (1): 129-153, 1983; BUZAN, Barry, DE WILDE, Jaap, and WAEVER, Ole, *Security: A New Framework For Analysis*, United States, Lynce Rienner Publishers, 1998.

87 Moliner makes a sound summary of the different perspectives from which security may be addressed: psychologically, socially, strategically and politically. In turn, in order to consult the different security concepts



threats to certain values, the latter quality being one that we may deem essential to its definition. Despite attempts to achieve a satisfactory formulation to describe it, the idea of security is poorly conceptualised, perhaps because of the abstract and adaptable nature of its objective. This paradoxically transforms it into an “attractive and inviting”<sup>88</sup> idea, as well as “politically powerful”<sup>89</sup> one. This is why “the security paradigm shift”<sup>90</sup> and its key role in recent years has made it the prevailing perspective from which to work.

The term *security* has increasingly acquired a polysemic meaning, since it is now seen alongside various adjectives given coverage due to the international context: ecological, food, health, energy, economic, information security etc.<sup>91</sup>. There have been a series of changes to the global outlook that result in new conceptual frameworks with a view to better understanding the emergence of real and potential dangers - “international terrorism, dysfunctional consequences of globalisation, an exacerbation of identity crises, the reinstatement of the principle of humanitarian intervention, etc.”<sup>92</sup>-. These risks and threats stem from not only the attacks of other states, but also from other groups or individuals who are able to undermine security structures and terrorise a population, which is what Didier Bigo called “capillarisation of violence”<sup>93</sup>. Thus, the idea of security as centred on the state and its military instrument is unsuitable or, rather, not sufficiently broad and versatile to cope with these new realities, in which it is not so straightforward to draw a distinction between “civilian and military, exterior and interior”<sup>94</sup>. These realities can be included within the five factors of “the security of human collectives” described by Barry Buzan -political, military, social, economic

put forward, we refer the reader to the compilation put together by Barry Buzan and Javier Jordán. MOLINER, Juan, «Política de Defensa de España ante amenaza terrorismo yihadista», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1 No. 1, Summer 2015, p. 2; BUZAN, Barry, «People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era», *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, no. 9, 2008; JORDÁN, Javier, «¿Por qué los estudios de seguridad son objeto de interés para la ciencia política?» Grupo de Estudios En Seguridad Internacional, *Análisis GESI 3/2015*, 2015, available online (consulted 24 February 2015): [http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/%C2%BFpor-qu%C3%A9-los-estudios-de-seguridad-son-objeto-de-inter%C3%A9s-de-la-ciencia-pol%C3%ADtica\(2015\)](http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/%C2%BFpor-qu%C3%A9-los-estudios-de-seguridad-son-objeto-de-inter%C3%A9s-de-la-ciencia-pol%C3%ADtica(2015)).

88 QUERO, op. ci., p. 25.

89 BUZAN, op. cit. 2008, p. 5.

90 BLANCO, op. cit., p. 3.

91 ROLDÁN, Javier, «La política exterior española de seguridad y defensa. La vertiente exterior de las Fuerzas Armadas» in Javier Roldán Barbero, coord., *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*. Granada: University of Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina, 2012, p. 189.

92 LÓPEZ MORA, op. cit., p. 94.

93 BIGO, Didier, «Guerres, Conflits, Transnational et Territoire (Parte 1)», *Cultures & Conflits*, no. 21-22, 1996, p. 6.

94 LABORIE, Mario, «La Evolución Del Concepto de Seguridad», Spanish Institute for Strategic Studies, *Framework Document 05/2011*, 2011, p. 3. Available online (consulted 13 April 2015):

[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf)

and environmental factors -», which are heavily interrelated due to the globalisation process that we referred to in previous paragraphs.

With this multidisciplinary approach, defence of territory finds a new focus with the defence of the individual, of the population, at the heart of such an approach. The security “of nations and of all the international community is built”<sup>95</sup>, upon the basis of the security of the citizen, with the aim of thereby achieving overall security. This is the approach adopted in our country as part of a comprehensive and sustainable concept of security, which combines three elements: national, human and collective security<sup>97</sup>. This has occurred in such a way that this concept of security encompasses both aspects of defence and of diplomacy, internal security and intelligence etc.<sup>98</sup>. To speak of national defence is thus to speak of national security, an idea that stresses “the state’s public interest in security”<sup>99</sup>.

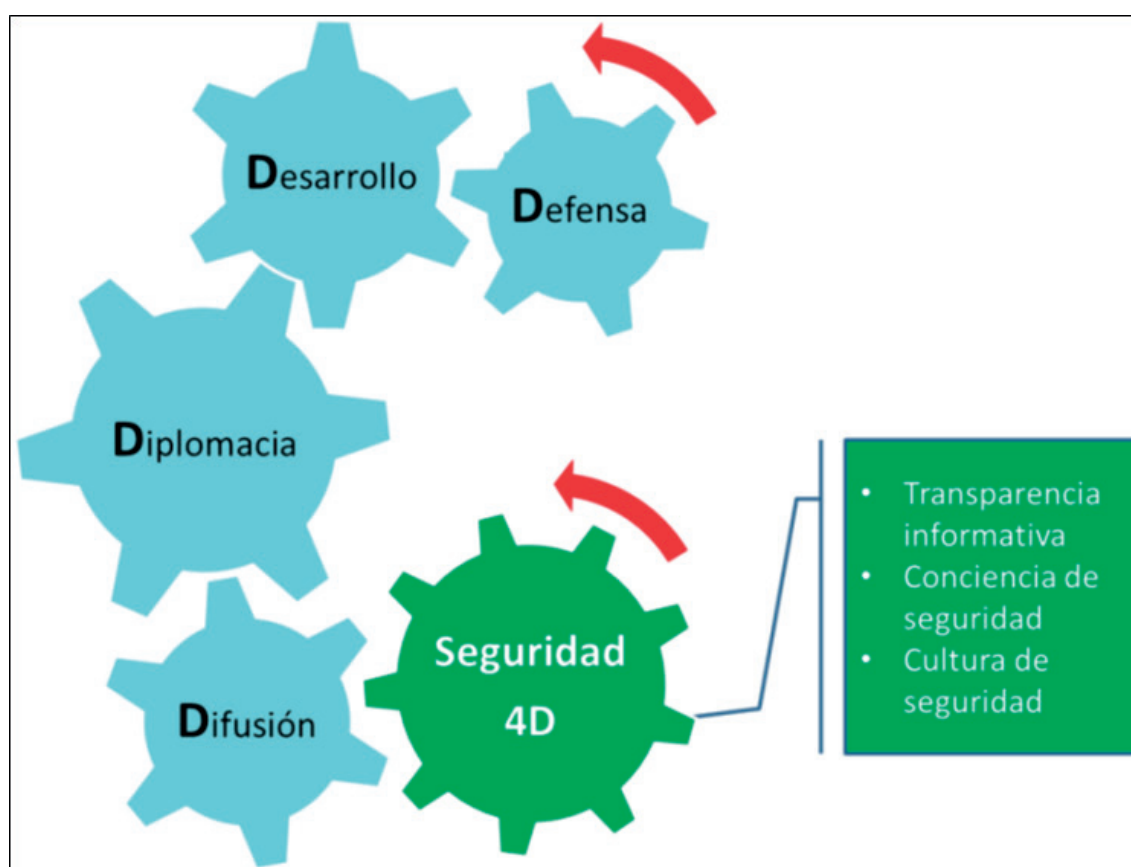


Figure 3: Security in 4D. Source: García Palomero and Moure.

95 BUZAN, Barry, «New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century», *International Affairs* 67 (3): 431-451, 1991.

96 DÍEZ ALCALDE, op. cit., p. 84.

97 LABORIE, op. cit., p. 5.

98 BLANCO, op. cit., p. 1.

99 VIRILIO, Paul, *El accidente original*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2009, p. 107.

Nevertheless, all of these challenges require, just as in the past, the vital support of society, which will only endorse and assume security if it deems it necessary<sup>100</sup>. This is why some authors<sup>101</sup> have proposed the very interesting approach of “Security in 4D”, as illustrated in Figure 3, which, in addition to the classic dominant ideas defence, development and diplomacy –as the 3D-, also includes the ‘dissemination’ of security policies for a successful outcome<sup>102</sup>.

In short, the culture of security, as a public policy, has basic and defining qualities in common with the other two, but it delves deeper into the all-encompassing nature of the concept of security itself: protection against the risks and threats that pressurise society -internationally too-, and is promoted from more of a proactive perspective than a reactive one. In addition, it far surpasses the bounds of defence in order to pursue an integrated and cross-cutting approach.

## CONCLUSIONS

From the perspective of the scientific and academic field of Political Science it is possible to go into greater conceptual depth when studying the culture of security and defence, thereby enriching the debate surrounding this public policy.

Firstly, analysis of the concept *political culture* allows us to confirm that the *culture of security and defence* is not merely the degree of information or knowledge that citizens have regarding the issues pertaining to these matters, but also the set of affiliations and attitudes that enable a citizen to interpret issues relating to their political subjects, how these are interrelated and how they feed back into the political system, thereby exerting an influence both on the inputs received and the outputs generated. This first conclusion is extremely useful vis-à-vis political action, since it suggests that one should proceed by bearing in mind that the *culture of security and defence* operates on both super-imposed levels.

This study also helps to properly qualify the assertions often made about this ‘weak culture’ [within Spanish society], which could give rise to distortions when it comes to putting public policy into practice. This perspective may facilitate more effective work, for instance, concerning the affiliations and positions of groups that remain

---

100 DÍEZ ALCALDE, op. cit., p. 93; QUERO, op. cit., p. 43.

101 GARCÍA PALOMERO and MOURE, op. cit.

102 From our point of view, the box to the right of Fig. 3 could even be shortened to just ‘culture of security’, in accordance with the differences explained in section 2.4 between culture and awareness and why the former is to be adopted. Moreover, we consider that transparency must unfailingly accompany public security and defence policy -safeguarding national security, but without turning this into just a pretext for opaque management-, given that transparency and public debate are of decisive importance that results “in greater robustness and social support for the decisions adopted”, SERRA, op. cit., p. 16.

on the margins of such policy. Likewise, we have demarcated the concept of 'public opinion', the victim of widespread confusion that could be detrimental to greater effectiveness upon implementation of policy.

As a public policy, this approach emphasises its instrumental nature in regard to ensuring that citizens become aware of the importance of security and defence as guarantees of a society's well-being, where any support they garner stems from the free reflection, critical judgement and public debate that underpin any public policy, thus constructing a desirable shared vision regarding threats, risks and joint security and defence projects and thereby avoiding perceptions of a purely subjective nature and one of value-ascription, ergo exclusive to individuals, vis-à-vis 'awareness of defence'.

The second main section of this paper has examined the terminology used over the course of these years. Of all those outlined, it draws the conclusion that it may be most convenient and beneficial to continue to use the term *culture of security and defence* for this policy, given that it encompasses and implies: 1) A specific procedure to safeguard national defence, in readiness for a response to any danger, yet above all endeavouring to prevent and anticipate existing risks and threats -defence from a security perspective; 2) An extended concept of defence, insofar as national defence and the protection of national interests no longer merely involves protecting a country's territory *stricto sensu*: this also includes all the security dimensions and responses that these require in a global and globalised society; 3) The continued presence of the term 'defence', which allows for the consolidation and emphasis of, first and foremost, the mission(s) of the AF as an instrument of this policy, but also of those relating to security and foreign policy, an essential dimension that would otherwise be diluted as just another aspect of national security policy; and 4) With respect to this last aspect, the relevance of the role of the AF, the aim being that their work does not become blurred following a new multifaceted paradigm, which would undermine the primordial purpose of this public policy.

This paper, from the approach afforded by Political Science, proposes a conceptual construction that may be of use to political activity, and hence the choice of the culture of security and defence in accordance with these parameters as the leitmotiv and aim of this public policy. On the basis of this in-depth conceptual insight, the intention is to also contribute to improving the future design and implementation of such policy, such as the drawing up of a new Master Plan for a Culture of Security and Defence.

**BIBLIOGRAPHY**

- ALDEGUER, Bernabé, «La cultura política», in José Manuel CANALES, J.M. and SANMARTÍN, J.J. (eds.) *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid, Universitat, 2014.
- ALMOND, Gabriel, «Comparative Political Systems», *Journal of Politics*, no. 18: 391–409, 1956.
- , *A Discipline Divided*, United States, SAGE Publications, 1990.
- ALMOND, Gabriel and VERBA, Sidney, *La cultura cívica [The Civic Culture]*, Madrid, FOESSA, 1970.
- ALONSO, Miguel, «Conciencia y cultura de la defensa en España y en Europa», in LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Cordoba-Madrid, University of Cordoba-General Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011.
- AZNAR, Federico, «Conflicto y opinión pública», *Spanish Institute for Strategic Studies, Analysis Paper 35/2013*, 2013, available online (consulted on 23 February 2015):  
[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2013/DIEEEA35-2013\\_Conflicto\\_OpinionPublica\\_FAFM.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA35-2013_Conflicto_OpinionPublica_FAFM.pdf).
- BALLESTEROS, Miguel Ángel, «Las estrategias de seguridad y defensa», in *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, Madrid, Ministry of Defence CESED-EN Monograph 67, 2004.
- , «La evolución de la cultura de la seguridad y la defensa», in LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Cordoba-Madrid, University of Cordoba-General Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011.
- BAQUÉS, Josep, «Revoluciones militares y revoluciones en los asuntos militares», in JORDÁN, J. (coord.) *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, Madrid, Plaza y Valdés, 2013.
- BENEDICTO, Miguel Ángel, «España en la Unión Europea: Una reflexión sobre la política de seguridad y defensa» in LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Cordoba-Madrid, University of Cordoba-General Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011.
- BERGER, Arthur, *Political Culture and Public Opinion*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.

- BERNAL, Pedro, «La cultura de seguridad y defensa en España. Orígenes y evolución», in *La Cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*, Madrid, Spanish Institute for Strategic Studies, Strategy Paper 155, 2011.
- BIGO, Didier, «Guerres, Conflits, Transnational et Territoire (Parte 1)», *Cultures & Conflits*, no. 21-22, 1996.
- , «Globalized (in) Security: The Field and the Ban-Opticon», *Muslims in Europe and in the United States: A Transatlantic Comparison*, Cambridge (United States), Harvard University, 2006, available online (consulted 16 June 2015): <http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/conferences/muslims/Bigo.pdf>
- BLANCO, José María, *Hacia una cultura de seguridad nacional*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, No. 1 *Cultura de Seguridad*, 2013, available online (consulted 25 February 2015): [http://www.iuisi.es/20\\_fuentes\\_abiertas/001%20HACIA%20UNA%20CULTURA%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.pdf](http://www.iuisi.es/20_fuentes_abiertas/001%20HACIA%20UNA%20CULTURA%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.pdf).
- BUZAN, Barry, «New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century», *International Affairs* 67 (3): 431–451, 1991.
- , «People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era», *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, no. 9, 2008.
- BUZAN, Barry, DE WILDE, Jaap, and WAEVER, Ole, *Security: A New Framework For Analysis*, United States, Lynee Rienner Publishers, 1998.
- CALDUCH, Rafael, «La cultura de defensa en España y los nuevos retos estratégicos» in LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Cordoba-Madrid, University of Cordoba-General Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011.
- CALVO, José Luis, «Tres ideas de Clausewitz que invitan actualmente a la reflexión», *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, 2014, available online (consulted 1 June 2015): <http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es/content/tres-ideas-de-clausewitz-que-invitan-actualmente-la-reflexi%C3%B3n>.
- CAZORLA, José, *Manual de Introducción a la Ciencia Política*, Granada, Gráficas Jufer, 1991.
- CLAUSEWITZ, Karl von, *De la guerra*, Barcelona, Mateu, 1972.
- CRUZ, Alfredo, *La razón de la fuerza*, Madrid, Pearson, 2004.
- CHACÓN, Carme, «Prólogo de la ministra de Defensa», in LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en*



la España actual, Cordoba-Madrid, University of Cordoba-General Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011.

D'ALMEIDA, Nicole, *La opinión pública*. Tucumán, La Crujía Ediciones, 2012.

DALTON, Russel J., «Comparative Politics: Micro-Behavioral Perspectives», in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann, eds., *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press, 1996.

DÍEZ ALCALDE, Jesús, «Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido» in XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional, Jaca (Huesca), General Military Academy-University of Saragossa, 2014.

EASTON, David, *Esquema para el análisis político*, Argentina, Amorrortu Editores 3rd ed, 1976.

———, *The Analysis of Political Structure*, London, Routledge, 1990.

———, «Categorías para el análisis sistémico de la política» in BATLLE, A. (ed.), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 1992.

FELIÚ, Luis, «Las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior», *Foro de la Sociedad Civil*, Documentos del Foro de la Sociedad Civil, 2010, available online (consulted 25 September 2015):

[http://forosociedadcivil.org/Resources/file/Misiones\\_F\\_A\\_E\\_\\_en\\_el\\_Exterior.pdf](http://forosociedadcivil.org/Resources/file/Misiones_F_A_E__en_el_Exterior.pdf).

———, «La confusa terminología de la seguridad y la defensa», Spanish Institute for Strategic Studies, Opinion Paper 06/2012, 2012, available online (consulted 20 February 2015):

[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2012/DIEEEO06-2012\\_Confusa-Terminologia\\_Seg.Def.\\_GB\\_Feliu.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO06-2012_Confusa-Terminologia_Seg.Def._GB_Feliu.pdf).

FERNÁNDEZ VARGAS, Valentina, and RODRÍGUEZ-TOUBES Jaime, «Diez reflexiones sobre la cultura de defensa en España», *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXIV Annex 2, 2008.

GALAIS, Carol, «Socialización política, cultura política y opinión pública» in SÁNCHEZ MEDERO, G. and SÁNCHEZ MEDERO, R. (dirs.), *Fundamentos de la Ciencia Política y de la Administración*, Madrid, Tecnos, 2015.

GARCÍA COTARELO, Ramón, and PANIAGUA, Juan Luis, *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid, UNED 4th ed, 1989.

GARCÍA PALOMERO, Ignacio, and MOURE, Fernando, «La cultura de seguridad y defensa: filosofía y estados de futuro», Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, Documento de Investigación sobre Seguridad Interior 19/2013, 2013, available online (consulted 20 February 2015): [http://www.iuisi.es/I5\\_boletines/I5\\_isie/doc\\_isie\\_19\\_2013.pdf](http://www.iuisi.es/I5_boletines/I5_isie/doc_isie_19_2013.pdf).

- GLYNN, Carroll J., et.al, *Public Opinion*, Boulder, Westview Press, 1999.
- HERNÁNDEZ, Alfredo, *Diccionario de la opinión pública*, Madrid, Ediciones Paraninfo, 2010.
- HUNTINGTON, Samuel P., *The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge (United States), Harvard University Press, 1985.
- INGLEHART, Ronald, *Modernización y posmodernización*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.
- JANOWITZ, Moris, *The Professional Soldier*, United States, Free Press, 1960.
- JORDÁN, Javier. 2015. «¿Por qué los estudios de seguridad son objeto de interés para la ciencia política?», Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, *Análisis GESI 3/2015*, 2015, available online (consulted 24 February 2015):  
<http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/%C2%BF-por-qu%C3%A9-los-estudios-de-seguridad-son-objeto-de-inter%C3%A9s-de-la-ciencia-pol%C3%ADtica>.
- KALDOR, Mary, *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets, 2001.
- , *El poder y la fuerza*, Barcelona, Tusquets, 2010.
- LABORIE, Mario, «La Evolución del Concepto de Seguridad», Spanish Institute for Strategic Studies, Framework Document 05/2011, 2011, available online (consulted 13 April 2015):  
[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf).
- LAGUNA, Francisco, «Reflexiones sobre el problema de la cultura de defensa», Spanish Institute for Strategic Studies, Opinion Paper 132/2014, 2014, available online (consulted 25 January 2015):  
[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO132-2014\\_Reflexiones\\_CulturaDefensa\\_Fco.Laguna.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO132-2014_Reflexiones_CulturaDefensa_Fco.Laguna.pdf).
- LIPOVESKY, Gilles, *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, Barcelona, Anagrama, 1986.
- LÓPEZ MORA, Fernando, «La cultura de seguridad y defensa en el ámbito universitario» in *La Cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*, Madrid, Spanish Institute for Strategic Studies, Strategy Paper 155, 2011.
- LUTTWAK, Edward N., «A Post-Heroic Military Policy», *Foreign Affairs* 75 (4): 33–44, 1996.
- , «Toward Post-Heroic Warfare.» *Foreign Affairs* 74 (3): 109–22, 1995.

- LLERA, Francisco José, «La opinión pública española ante la defensa nacional» in XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional, Jaca (Huesca), General Military Academy-University of Saragossa, 2014.
- MAGRE, Jaume, and HERRERA, Enric Martínez, «La cultura política» in CAMINAL, M. (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos 3rd ed, 2006.
- MARINA, José Antonio, «Pegagogía de la cultura de la seguridad en la enseñanza no universitaria» in *La Cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha*, Madrid, Spanish Institute for Strategic Studies, Strategy Paper 155, 2011.
- MARRERO, Inmaculada C., *Hacia una nueva cultura de la defensa en España*, Fundación Alternativas, Observatorio de Política Exterior Española, Documento de Trabajo 11/2007, 2007. Available online (consulted 20 February 2015):  
<http://www.fundacionalternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/hacia-una-nueva-cultura-de-la-defensa-en-espana>.
- MARSAL, Jordi, «Cultura de defensa, transformación de las FAS y cambio social en la España democrática» in LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*, Cordoba-Madrid, University of Cordoba-General Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011.
- MATEOS, Araceli, «El concepto de cultura política», 2015, available online (consulted 31 May 2015):  
<http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Culturapolitica.pdf>.
- MOLINER, Juan, «La defensa y el Consejo de Defensa Nacional» in XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional, Jaca (Huesca), General Military Academy-University of Saragossa, 2014.
- , «Política de Defensa de España ante amenaza terrorismo yihadista», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1 No. 1, Summer 2015.
- PALACIOS, José Miguel, «Evolución del concepto de seguridad» in XXI Curso Internacional de Defensa: Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional, Jaca (Huesca), General Military Academy-University of Saragossa, 2014.
- POWELL Jr., G. Bingham, et. al., *Comparative Politics Today: A World View*, London, Pearson-Longman 10th Intern. 2012.
- PYE, Lucian W., *Politics, Personality and Nation Building*, New Haven and London, Yale University Press, 1962.
- QUERO, Felipe, *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, Spain, Ediciones Ejército, 1989.

RAMÍREZ, Alfredo, «La seguridad y defensa europea: la contribución del Eurocuerpo a este proyecto común», Granada, Club de la Constitución, 2015, available online (consulted 2 June 2015):

[http://clubdelaconstitucion.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=255:video-teniente&catid=57:videos-del-curso-201415&Itemid=110](http://clubdelaconstitucion.com/index.php?option=com_content&view=article&id=255:video-teniente&catid=57:videos-del-curso-201415&Itemid=110).

ROLDÁN, Javier, «La política exterior española de seguridad y defensa. La vertiente exterior de las Fuerzas Armadas» in Javier Roldán Barbero (coord.), La nueva política de seguridad de la Unión Europea. Granada: University of Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina, 2012.

SCHMITT, Carl, El concepto de lo político, Madrid, Alianza Editorial, 1991.

SERRA, Eduardo, «Prólogo» en Libro Blanco de La Defensa 2000, Madrid, Ministry of Defence, 2000.

SERRANO, José Luis, Manual militar para periodistas, Granada, University of Granada - Mando de Adiestramiento y Doctrina, 2012.

SMITH, Rupert, The Utility of Force, New York, Alfred A. Knopf, 2007.

TAMARIT, Joaquín, «La seguridad y la defensa de la sociedad española» in LÓPEZ MORA, F. and BALLESTEROS, M.A. (eds.) Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual, Cordoba-Madrid, University of Cordoba-General Directorate-General of Defence Institutional Relations, 2011.

TILLY, Charles, Coerción, capital y los estados europeos. 990-1990, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

ULLMAN, Richard H, «Redefining Security» International Security, 8 (1): 129-153, 1983.

URIARTE, Edurne, Introducción a la Ciencia Política. La política en las sociedades democráticas, Madrid, Tecnos 3rd ed., 2010.

VALLÈS, Josep M., Ciencia Política. Una Introducción, Barcelona, Ariel 8th ed., 2011.

VILANOVA, Pere, «Introducción», in Spanish Institute for Strategic Studies, Strategy Paper 152 Actores armados no estatales: retos a la seguridad global, Madrid, Ministry of Defence, 2011.

VIRILIO, Paul, El accidente original, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2009.

WEBER, Max, El político y el científico, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

---

- *Submitted: November 22, 2015.*

- *Accepted: December 22, 2015.*

---



*Luis Miguel Sordo Estella*

*Infantry Colonel (R) posted at the IHCM (Institute of Military History and Culture), Degree in Psychology, and Doctor in «International Peace and Security» (UNED – National University of Distance Education). Head of the Section of Archives. Institute of Military History and Culture*

*Email: lmsordo@hotmail.com*

## PSYCHOLOGY OF TERRORISM: BRIEF NOTES

### Abstract

Terrorism is a global problem. No country in the world can consider itself free of the scourge of fear and terror. Geopolitical, strategic, economic, or social interests agitate the world map giving rise to conflicts among countries or among regions. In recent years, some jihadist terrorist groups or organizations have emerged and, with strong military power and uncommon violence, are causing panic, suffering, poverty, and desolation among the population in many countries. With studied media politics and defending a specific ideology, terrorist groups of different political and religious persuasion, and a strong personality among its members, were able to obtain the following of young fanatics. Many of these young fanatics were socially rootless, their conduct being subject to permanent psycho-sociological analyses. A terrorist's violent behavior is not a mental condition per se, but rather a consequence of a process of socialization that affects the mind and the behavior. A terrorist is not a psychopath, and the psychological sequels that the terror these groups cause the victims and the population that suffers has a long persistence in most cases.

### Keywords

Terrorism, fanaticism, jihadist, psychological.



## INTRODUCTION

In the last decades, international terrorism has re-emerged with more violent actions than in prior periods. The incorporation of armed groups of a jihadist nature sowing terror in towns, cities, or regions in Eastern and Western countries has led to an in-depth study of the behavior and psyche of fanatic terrorists, who have no doubts about carrying out massacres, nor feel the minimum remorse about it. The psychological consequences caused to the victims and families by the violent actions of terrorist groups or organizations are, almost always, truly harmful and irreparable. To the physical harm produced by the violent actions, one must add the psychological impression that evokes more pain and suffering in the victim's environment. The persistent feeling of fear, the social isolation, the loneliness, the constant suffering, the sorrow and anxiety due to the situation after a violent action are relevant factors in the subsequent behavioral development of the victims. Terrorism and mental health are antagonists. The rate of mental health decreases where terrorism grows. In view of the facts, psychologists and psychiatrists have a real task ahead toward the study and research in the field of terrorism.

### Terrorism: definition and origin

The Dictionary of the Spanish Royal Academy of the Language defines terrorism as “dominance through terror”, also as “the succession of acts of violence carried out to instill fear”, or as “the criminal performance of organized gangs who repeatedly, and in general indiscriminately, intend to cause social alarm with political purposes”. Terrorism is also defined as “the undertaking of violent actions by clandestine groups to frighten a population and/or force the will of a government or of an international organization to reach political objectives”<sup>1</sup>.

---

1 ROJAS, Enrique, *The Seeds of Violence*, Barcelona, Espasa Calpe, 1995, pg.17.

According to the prestigious psychiatrist Rojas Marcos (1995), many experts describe violence as «an omnipresent and inevitable human quality». This assertion usually goes hand in hand with the thesis that «cruel aggression constitutes an instinctive and intrinsically biological strength». From a mechanistic point of view, violence is «an innate energy accumulated in an internal deposit, probably the brain, and which is liberated automatically.»

2 TORRES, Jordi, «The Increase of Jihadism in the West: A Product of the Modern Age», *Spanish Institute of Strategic Studies*, Madrid, 25 September, 2015, pg.3. According to TORRES, «The causes for the increase of Islamic Jihadism are complex and must be considered with an integral approach, analyzing economic, social, and cultural aspects, as well as historical and political ones.

3 AVILÉS Juan, SEPÚLVEDA, Isidro, *History of the current world. From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession*, Madrid, Síntesis, 2010, pg.324.

The United Nations have not been able to reach an agreement about terrorism that includes a definition of it, and that impedes them from exercising their moral authority and unmistakably proclaiming that terrorism will never be accepted as a tactic, not even in defense of the most noble causes. In any case, the High Level Panel appointed to the United Nations Actions against Terrorism considers that the definition of terrorism must include, besides the existing norms and regulations, «Any action, other than actions already specified in the agreements and conventions currently in force regarding specific aspects of terrorism, the Geneva Convention and Resolution 1566(2004) of the Security Council, intended to cause death or serious bodily injuries to a civilian or to a non-combatant, when the purpose of such an action, due to its nature or context, is to intimidate a population or to force a government or international organization to carry out an action or to abstain from doing so». The US Administration provides another interesting definition of terrorism. In fact, the U.S. Code, Article 22, Section 2656f, affirms that terrorism is «a premeditated violence, with political motivations, perpetrated against non-combatant objectives by non-State groups or by clandestine agents».

If we approach its origins, already back in ancient Greece, both sons of Ares (the god of war), and Aphrodite (the goddess of love) were named Deimos (terror) and Phobos (fear). In the Modern Age, the word terrorism was coined during the French Revolution (1789-1799) to condemn the reign of terror or Era of terror (1793-1794) imposed by the revolutionaries against those who opposed them, whom they executed or imprisoned. The Jacobin government led by Maximilien de Robespierre considered the only method to spread the civic virtues of the new regime was the establishment of a government based on intimidation, coercion, and terror. However, already in the first century, the historian Flavious Josephus narrates that within the Jewish movement opposed to Roman domination, there were the Zealots, a feared sect called the *Sicarii*. This group was known for the mortal rule of the *sica*, a small dagger with which they slit the throats of their enemies, the Romans, and also of the traitor and apostate Jews.

These actions, considered the first terrorist actions, were inspired by religious fanaticism. As De la Corte (2006) points out, during the seventh and eighth centuries, a gang called the *assassins* appeared, which belonged to a Shiite sect of the Ishmaelites who, inebriated with hashish before their violent actions, dedicated themselves, through small and limited surprise attacks, disguised as Christians or foreigners, to assassinating with daggers, discarded weapons, or poison, their Christian or Muslim enemies from Persia and Syria. These assassinations were considered actions of religious obedience.

Some experts consider that modern terrorism started with the French Revolution, as the revolutionaries themselves were the ones who gave a first definition of the phenomenon.

---

4 THE UNITED NATIONS, «United Nations Actions against Terrorism», *High Level Panel, Terrorism, Definition of Terrorism*, available at <<http://www.un.org/es/terrorism/highlevelpanel.shtml>> [last viewed: 9 February, 2016].

5 AVILÉS, Juan, *Terrorism in Spain. From ETA to Al Qaeda*, Madrid, Arco., 2010, pg.10.

6 DE LA CORTE, Luis, *The Logic of Terrorism*, Madrid, Alianza, 2006, pg. 23-26.

With the appearance of modern terrorism, the concepts of terror, terrorism, and State terrorism have gained a unique relevance. Some States have even been considered «terrorist States» when committing, tolerating, or instigating terrorist activities. An example of this was in the twentieth century in some countries in South America, such as Chile (General Pinochet), or Argentina (General Videla's Military Junta). The activities that a State carries out are considered terrorist if fear spreads throughout the population as a result of indiscriminate aggressions, detentions, kidnappings, incarcerations, executions, selective assassinations, financing of paramilitary groups, etc., regardless of the intervention of the national armed forces in terrorist activities against other countries in acts of war.

From a historical point of view, organizations and institutions have carried out systematic and prolonged terrorism, to the point of becoming one of their main activities. State and Sub-state groups have also carried out terrorism, though sporadically or ad hoc, in armed conflicts, in processes of popular insurrection, in the battlefield, in guerrillas or in urban disturbances. More specifically, attacks considered terrorist attacks have been carried out and perpetrated by criminal organizations such as mafias, drug-trafficking cartels, racist or xenophobic groups, or other groups with extremely radical political and social ideologies. Regarding socio-political repercussions of terrorism, we can add that terror has caused harm, suffering, and pain to the victims, and persecution, imprisonment, death and political failure to the killers. On few occasions have terrorist movements achieved their political or social objective, despite the repercussion sought through the media at a national or international level as a result of their violent actions, intending to support States politically, triggering, or prolonging social and political conflicts, or destabilizing political and social institutions in countries.

### The evolution of terrorism

The progress made in communications, the technological development of all kinds, and the ethnic-religious motivations of their followers have increased and improved the structures of terrorist organizations, as well as the collaboration with organizations and movements from other countries. Furthermore, they have increased their operative capability, and use of violence making their armed actions more spectacular, and provoking more panic and terror to the population<sup>7</sup>. Traditionally, terrorist groups had an ideological, religious, or patriotic motivation, an objective which is currently manifested with less relevance although it may still be used as propaganda in the communication media, and to achieve greater popular support<sup>8</sup>.

---

7 DE LA CORTE, óp. cit., pg.32-33.

8 CESEDEN (*Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional – National Defense Studies Center*), *International organizations and the fight against terrorism*, Monographs of CESEDEN, Conclusions of the XLIII Monographic Course, Ministry de Defense, Madrid, 2005, pg.52.

Jihadist terrorism represents an extreme faction of Islamism that intends to establish a political régime based on Islam, and whose legislation is exclusively based on the Sharia law (traditional Islamic law) established by God, and that cannot be modified by men. This terrorism initially developed in the nineties, and it was aimed against Muslim countries apostate of Islam, like Algeria and Egypt. It later reached its height in the Afghan-Russian conflict, appearing among young Arabs combating in the Afghan resistance the Al Qaeda group (organization founded in 1988 by Osama Bin Laden)<sup>9</sup>. The jihadist terrorist groups, knowing the importance of the communication social media for the spread of their rhetoric, use the theories of persuasion in their radical rhetoric, «stressing especially on the emotions of the receiver of their message, and exploiting the feelings of injustice, exclusion or humiliation with the aim of initiating processes of attraction, radicalization, and recruitment»<sup>10</sup>.

Adapting to its environment is essential for a terrorist group, for its efficiency and efficacy, as well as for its own survival. However, this adaptation requires a knowledge (organizational) that will allow it to search for solutions to problems, to modify tactics and behaviors, or to move strategies forward. In a terrorist organization, learning new skills and knowledge by the individual interrelated members is more important than the capabilities of the individual members separately. Organizational learning is a process through which a terrorist group may acquire «new knowledge or technological skills that can improve making strategic decisions, tactical planning, or operating activities»<sup>11</sup>, and that will be developed in four interrelated phases: acquisition, interpretation, distribution, and storage of the information<sup>12</sup>.

## TERRORISM: THE TERRORIST AS ACTIVE AGENT

### Characteristics and profile of the terrorist

Knowing the profile of the terrorist is an essential component to carry out any anti-terrorist action; thus, it is necessary to go deeply into all the factors that have an effect on the individuals who decide to enlist in a group with these characteristics. The motivations that drive a person to approach a terrorist organization are the following: a) a

9 AVILÉS, SEPÚLVEDA, óp. cit. pg.325.

10 FANJUL, María Luisa, «The radical persuasive message: Jihadism and the social networks», *Spanish Institute of Strategic Studies*, 23 October 2015, pg.5.

11 SAMIEDO, Juan Pablo, «The structure and organization of terrorist groups from the perspective of organizational learning», *Spanish Institute of Strategic Studies.*, 2 October, 2015, pg.7.

12 Ibidem, pg.7-8.

13 FANJUL, óp. cit. pg.3.

feeling of belonging and cohesion to the group; b) the individual-group attraction; c) the values and motivation of the group; d) the prestige of the members of the group; e) the rules of the group; f) the need to communicate; g) the repercussion on the group of changes that have taken place in part of the group.

Thus it is important to analyze the emotional effects that have an effect in the process of recruitment and radicalization of an individual so that he/she assumes the values of the group, giving sense to his/her life and actions. The marginal populations and those in a state of social exclusion are the ones more prone to be seduced by the terrorist rhetoric. The persuasion of the message on the sympathizer of the jihadist terrorist group is the essential element of the process of radicalization and subsequent recruitment. The profile of the jihadist sympathizer who is susceptible of initiating a process of radicalization, and later being recruited, is that of a young person, marginalized, disoriented, and with an anti-social behavior that identifies the message of terrorist groups as a persuasive message<sup>14</sup>.

The author and journalist José María Portell (1976), assassinated by the terrorist group ETA in 1978, pointed out how the militants that the armed organization recruited in the seventies were: they came almost exclusively from the Basque Country, they ranged from skilled laborers to university students, with a marked personality, and a strong nationalist ideology. Portell argued that «ETA is not a movement that indiscriminately draws masses. It is a movement for young people radicalized in nationalist ideas»<sup>15</sup>.

The psychologist and psychiatrist Alonso-Fernández (1986) feels that among the strategic objectives of the terrorists, the following should be mentioned<sup>16</sup>: the physical or moral destruction of their adversaries; the overall intimidation of the population or a specific part of it; the establishment of political, social, or economic disorder, or the maintenance by force of an apparent socio-political order. There are two features that define terrorism: organized criminal violence, and sowing confusion, alarm, or terror. The mentality of the terrorist is based on the conviction that his/her actions are not criminal, but rather entirely justified, and are part of a socially positive or, even, heroic behavior.

Determining, for instance, the motivations of the Islamic martyrs can help us identify the specific strategies of recruitment used by terrorist organizations trying to get followers to their cause<sup>17</sup>. In 1993, two social psychologists, Karau and Williams,

---

14 Ibidem, pg. 6,8.

15 PORTELL, José María, *ETA's men*, (3rd edition), Barcelona, Dopesa, 1976, pg.64.

16 ALONSO-FERNÁNDEZ, Francisco, *The Psychology of Terrorism*, Barcelona, Salvat, 1986, pg.2.

17 OLECHOWICZ, Kari, MATUSIZ, Jonathan, «The motivations of Islamic Martyrs: Applying the Collective Effort Model», *Springer Science+ Business Media*, New York, 2013, pg.339.

applied the so-called Collective Effort Model (CEM)<sup>18</sup> to the motivations of the Islamic martyrs to determine the effects of the individual effort on collective tasks<sup>19</sup>. The model identifies three factors that contribute to a full motivational strength of an individual inside the group: expectation, instrumentality, and validity of the results<sup>20</sup>. The multiplication of the three factors produces motivational force. Many sociologists, journalists, and military leaders feel that the motivation of the Islamic martyrs through the use of bombs to commit suicide responds to the following objectives: gain paradise, obtain rewards in the afterlife, compensation for the humiliation suffered, the desire for revenge, or altruism<sup>21</sup>.

## The Role of the Terrorist

The role that a terrorist represents in the different stages of an organization (such as public relations, logistics or violent actor) has a marked influence on his/her personal psychological construct<sup>22</sup>. The so-called «repertory grid» method by George Kelly to explore the personal construct of the individual provides an interesting consideration regarding how the terrorist sees his/her identity in relation with his/her implication with terrorism<sup>23</sup>. There are three stages in the process: before he/she was committed to terrorism, when he/she became actively committed, and how he/she would like to be committed. In a study carried out with three terrorists selected, and studying the different roles they played within the terrorist organization, differences in the personal construct of each of them were found, depending on the duration of their involvement in the terrorist organization. The individuals chosen were a former leader of a terrorist group, an activist who had taken part in different attacks, and another individual whose role was transporting and placing a bomb.

For the first one (the activist leader), the elements identified as key for his commitment with the group were<sup>24</sup>: his father, his brother, his wife, his brother-in-law, his

---

18 People will work stronger as a group if they have close things in common with that group, or they have convinced themselves that their effort will be recognized.

19 Loc. cit.

20 Ibidem, pg.340.

21 Loc. cit.

22 CANTER, David, SARANGI, Sudhanshu, YOUNGS, Donna, «Terrorists' personal constructs and their roles: A comparison of the three Islamic terrorists», *The British Psychological Society*, 2012, p.162.

23 Ibidem, pg.162-163.

24 Ibidem, pg.166.



mentor, two friends, a Hindu leader<sup>25</sup>, and the police. For the second (the subordinate terrorist), the people identified as key included<sup>26</sup>: his father, his brother, his wife, his grandfather, the person who introduced him into the terrorist network, the person who planned the attack with bombs, and Hindu fanatics. The terrorist carrying the bomb identified as his key people the following<sup>27</sup>: his father, his wife, a female teacher, a close partner, the organizer of the attack with a bomb, and another terrorist related with it. The differences among the constructs of these three individuals provide an indication that it is the nature of the construct system that supports his commitment or not with terrorism.

According to the studies carried out by Doctor Jeff Victoroff from the Department of Pneumology and Psychiatry at the University of Southern California School of Medicine, there are psychological theories not sufficiently contrasted empirically that have tried a rapprochement to the terrorist's mind from a psychological point of view. Several reports suggest that the modification of social and psychological factors contribute to the genesis of the terrorist's mind. The conclusions and proposals of the studies undertaken are the following<sup>28</sup>: 1) the behavior of the terrorist is determined by a combination of biological and cognitive factors, the temperament, the environment, and the dynamics of the group. The degree of influence of each one of the factors depends on the individual terrorists, individual groups, or types of group; 2) the terrorists are psychologically very heterogeneous. Every terrorist is motivated by a set of experiences and psycho-social traits; 3) the terrorists show different psychological subtypes in accordance with their behavioral tendencies or the roles within the group. Leaders and followers tend to be psychologically different; 4) four characteristic traits of terrorists who act as leaders or are followers of the group to be taken into account are: strong affection for an ideological objective, perception of oppression, humiliation or persecution, low cognitive flexibility and tolerance towards ambiguity, capacity to repress an instinctive and learned moral strength against harming innocents 5) the internal psychodynamics of a terrorist group is influenced by the specific personality of the leader as well as by the temperament of the followers; 6) preventing terrorist conduct by analyzing the interaction of psychological, cultural, economic, and political factors that bring about an attraction towards terrorism on young people; 7) experts must be willing to choose between the benefits of confidentiality, and the need to progress in the knowledge of this field; 8) experts must be willing to research about what leads them to direct contact with active terrorists, with terrorists active recently, or with those who take risks to become terrorists; 9) a major investment is required to advance in the field of the social and behavioral aspects of terrorism.

---

25 The study was carried out among the Pakistani and Hindu populations.

26 Ibidem, pg.169-170.

27 Ibidem, p.171.

28 VICTOROFF, Jeff, «The Mind of a terrorist. A Review and critique of psychological approaches», *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.49 No.1 (Feb., 2005), SAGE, 2005, pg.34-36.

Along those subject matter and experimental lines, researchers Irene Rebollo-Mesa, Trinca Poderman, and Luis Moya Albiol point out the important advance that the knowledge of genetic contributions on aggressive, violent, and antisocial conduct is having in recent times; as well as the interaction that exists between genetic and environmental factors<sup>29</sup>. The aforementioned researchers affirm that there is a possibility that genetic aspects may influence biological factors such as arousal, hormone levels, and neurotransmitters which, at the same time, influence the behavior.

### Thought and personality of a terrorist

The tactic of terrorism is criminal violence, but its strategy is to spread alarm, confusion, and terror in part of the society. Its objective is the affirmation of power if it operates from within the institutionality, and the destabilization of the State or the attainment of concessions (money, liberation of prisoners, political demands, etc.) when it is a clandestine movement. The victory of terrorism can only be limited and indirect; in other words, as a consequence of a process of negotiation<sup>30</sup> because terrorism does not intend to defeat the enemy, but rather to spread the images of such a defeat. It only has the power to operate, not to win; it does not have the intellectual or human capability to manage victory.

In an article published about the November 13, 2015 Paris attacks, José Javier Rueda, writer and journalist, expressed that the main weapons to fight against Islamist terrorism are: «police and judicial cooperation, the exchange of information, the mechanisms of bilateral and multilateral cooperation, the full control of the Internet, strangling financial sources, support for democratization, the solution to the Palestine conflict, and a demanding integration of immigrants»<sup>31</sup>.

Terrorists consider themselves «people who must defend themselves from implicit or explicit attacks from people against whom they aim their violent actions»<sup>32</sup>. They divide the world into two groups: *us* and *them*, being *them* those responsible for what happens to *us*. Terrorists end up believing that they defend themselves from the attacks of their victims because the victims' aim is against their racial/ethnic group, their independence,

29 REBOLLO-MESA, Irene, POLDERMAN, Tinca, MOYA-ALBIOL, Luis, «The genetics of human violence», *Neurology of Behavior, Neurology Magazine*, 2010; 50: 533-40, available at <<http://www.neurologia.com/pdf/Web/5009/bdo90533.pdf>> [last viewed: 11 February, 2016].

30 AZNAR, Federico, «An Approach to the Phenomenon of Terrorism», *Spanish Institute of Strategic Studies*, 10 March, 2015, pg.4.

31 RUEDA, José Javier, «Fewer bombs and more Intelligence», *The Analysis, Heraldo de Aragón*, 21 November, 2015, pg.2.

32 SAN MARTÍN, José, *The terrorist. How he is. How he becomes a terrorist*, Barcelona, Ariel, 2005, pg.18.

or their religious values. The terrorists firmly believe that they must act as they do, even when they die killing, because they consider martyrdom the shortest road to God and the most glorious one to efficiently combat the enemy<sup>33</sup>. Separation or distinction between their own group and that of «the others» is a characteristic of the terrorists, projecting their hate and frustration on the group of «the others». Both groups are irreconcilable because its own group considers «the others» (the victims) the ones really responsible for their frustrations, hate them and project their vengeance against them. As a result, when they attack, terrorists feel like victims, not like killers.

Political, social, personal, or other type of expectations which have not been fulfilled underlie among the terrorist's frustrations. This leads them to hatred and, consequently, to the desire for vengeance<sup>34</sup>. Education, training, socialization in general, but not nature, are factors that could turn a child into a terrorist with the passing of time. If we observe the social profile of the components and sympathizers of a terrorist group, such as Boko Haram<sup>35</sup>, it is integrated by displaced, middle class people, marginal youngsters, notable political and economic actors, and even immigrants and street children<sup>36</sup>. This goes against the stereotype image of Boko Haram that presents itself as a terrorist organization with only illiterates among its ranks.

The terrorist personality is not inherited, although there may sometimes be a family of terrorists which constitutes an intergenerational transmission of terrorism with no biological explanation, but one of socialization<sup>37</sup>. In the case of Basque terrorism, ETA sympathizers with non-Basque surnames suffered the social pressure of being considered non-Basque citizens (second-class Spanish immigrants) in their childhood and adolescence<sup>38</sup>. To avoid such frustration, and the shame of being considered of Spanish descent, those sympathizers embraced the *abertzale* (Basque national left-wing) cause, and many ended up joining ETA, thus leaving aside their Hispanicity and acquiring the condition of Basque due to their belonging to the armed group. Also, Al Qaeda terrorists in Europe have publicly manifested that they have felt considered second-class

---

33 Daesh actions «are an integral part of the ideology, the provocation in how they film themselves, the commotion they look for in the spectator, the publicity they obtain» (TORRES, op cit., pg.10.).

34 SAN MARTÍN, op cit., pg.92.

35 Insurgent group of Salafist ideology operating in Nigeria, and which resorts to terrorist methods of a triple profile: social, political, and Jihadist. Currently, it is self-denominated Islamic State of the Province of West Africa.

36 NÚÑEZ, Jesús A., *Boko Haram. The delusion of the Caliphate in West Africa*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2015, pg.31.

37 Among families made up of terrorists, we can mention the brothers Antonio Troitiño (22 assassinations), and Domingo Troitiño (author of the *Hipercor* attack in Barcelona with 21 people killed); also the son of the latter, Jon Joseba Troitiño, all of them belonging to ETA. They are all an example of the fact that the gene of the terrorist group has spread throughout some families.

38 SANMARTÍN, op. cit., pg.97.

citizens, unwelcome and socially unintegrated migrants in the host countries (having suffered experiences of uprooting and frustration) before joining the terrorist ranks<sup>39</sup>.

Religion has been and is also a motivation or justification to join terrorist groups who, under the flag of social injustice and poverty, recruit idealist youngsters to join their ranks. That is the example of Islamist terrorism which does not believe in the nation-state. Islamists are not nationalists, they do not fight for a Nation-State, their struggle is moral (in addition to political), as a consequence of a religious commitment. The real enemy of religious terrorism is the infidel, the apostate, represented by the Western world; these are the adversaries that must be destroyed because they threaten Islam. Western values, represented by democracy, socialism, communism, united to a culture degenerated by concepts such as materialism, hedonism, homosexuality, etc., are considered an attack to the *Sharia*, a form of life based on divine law.

At the beginning of the aughts, Boko Haram set their anti-western ideology, by considering Islamic values superior to any others, and that the Western models had provoked the backwardness and subordination of the Muslim populations to foreign interests and actors<sup>40</sup>. Islamist terrorists who act in Europe form a very heterogeneous group that has been introduced to radical Islamism by Jihadist recruiters. Initially, religion was not essential in their lives, neither in their place of birth nor in their European habitat. Although a single profile does not exist, the profile that seems to dominate the Islamist terrorist is that of a young, well-educated person, with economic resources, belonging to the middle class, and who can undertake a higher education even in the West. Thus, it is not poverty, nor social injustice that leads them to violence, but rather the radical interpretation of Islam<sup>41</sup>.

Terrorists prefer being called soldiers or freedom fighters because the word terrorist is a product of the nature of a terrorist action. Due to its nature, terrorism acts in a premeditated way against the civilian population, but it also has victims among the police or the military, seeking as an end to instill terror among the civilian witnesses to the attack<sup>42</sup>. The terrorist act seeks to terrorize the audience, to intimidate the observer of the attack; it needs witnesses to its violent actions.

---

39 SETAS, Carlos, What do we mean when we speak of Al Qaeda?, *Institute for Strategic Studies Magazine* N° 4, Madrid, September, 2014, pg.9.

40 NÚÑEZ, Jesús, op.cit., pg.35.

41 CANO, Miguel Ángel, «Author profiles of Islamic terrorism in Europe», *Electronic Magazine of Penal Science and Criminology*, Articles, 11-07 (2009), University of Granada, 2009, pg.9 and 13, available at <<http://criminol.ugr.es/recpc/11/recpc11-07.pdf>> [last viewed: 10 February, 2016].

The majority of the youngsters recruited by the Daesh are between 18 and 35 years old, from Muslim families or not, from cities or from rural areas, from the middle classes or from underprivileged environments, men, women, or entire families. TORRES, op. cit., pg.4.

42 According to the Foundation for the Victims of Terrorism, the terrorist organization ETA has killed 103 military personnel, 230 «Guardias Civiles», 183 National Police Officers, 30 Municipal Police Officers, and 14 Police Officers from Autonomies. See *Foundation for the Victims of Terrorism*, Statis-

According to Cooper (1978), the terrorist is someone who is seeking to instill fear or terror on other people<sup>43</sup> with a purpose. The victimology of terrorism includes all those people directly affected by its actions, as well as the part of the population that has been deprived of calm and order, including those threatened by the terrorist action, and the innocent citizens and those moved by the terrorist action. An irrational trait of terrorism is the evaluation of its results by the number of victims attained because terrorism does not protect the innocent but rather uses him<sup>44</sup>.

It is always in the interest of terrorism that their actions have an irrational and unforeseeable effect to increase its perturbing effects. In this sense, the strategy of terror is motivated by the result of a previous balance of costs and benefits (rational calculation), where the maximum score is given to the impact attained in the media, and on the population (irrational criterion). This peculiar planning of terrorism has benefitted from the technological progress of weaponry and of the media.

The Psychology Professor Enrique Baca believes that there is not a different psychopathology between the terrorists and a normal person, that the terrorists are not emotionally unstable, but rather they identify themselves with the mission, they are absolutely convinced that they are giving their life by virtue of a hypothetical benefit to humanity (their people), and they totally identify themselves with the leader<sup>45</sup>. Doctor Baca holds that the following characteristics are found in the typology of the current terrorist: a) an obsessed idea of the terrorist activity (radicalization nucleus); b) rebelling against everything (anti-system); c) rebelling against the occupied power. He defines the «circuit of the terrorist victim» with the following pattern: aggression» surprise» defenselessness» terror» relief and guilt» humiliation» intention of understanding» identification of those guilty (realistic or not, abusive or not)» hatred» vengeance» forgetfulness.

## The terrorist and his/her fanatic struggle

It is difficult to establish a psychological profile of the terrorist; his/her origin comes from all types of families and social strata, and, in most cases, the individual does not

tics, Number of deaths by Professional Groups, fundacionvt.org, available at <[http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=200&Itemid=99](http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=99)> [last viewed: 10 February, 2016].

43 COOPER, H.H.A., *The terrorist and the victim*, *Victimology*, 1, 229-239, 1976, apud ALONSO-FERNÁNDEZ, 1986, pg. 119.

44 In Spain, ETA assassinated innocent victims like the two-year old Fabio Moreno, or Koro Villamudria, 17 years old. ETA also planned to attack nine school buses of the barracks in Intxaurreondo (San Sebastian). See ABASCAL, Santiago, *I will not surrender. Without fear of ETA and facing political cowardice.*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2014, pg.101.

45 BACA, Enrique, «Radicalization from the psychopathology», *The new dimensions of global terrorism.*, Seminar on Terrorism, *the Manuel Jiménez Abad Foundation and the Spanish Institute for Strategic Studies (IEES)*, Saragossa, 18 November, 2015.



even recognize himself/herself as a terrorist. The individual psychology of the terrorists cannot be considered homogeneous; their psychological traits and personality varies and cannot be generalized<sup>46</sup>. There is no specific terrorist personality; most of their traits vary from one individual to another, but there is one that appears occasionally or permanently: that of the fanatic fighter or the passionate idealist. The fanatic fighter is partial, because it only covers an area of the personality, and throughout time fanatic phrases of passion and activity alternate with others of dissipation or withdrawal. Passion may be spontaneous or activated by external stimuli and life circumstances (coming into contact with fanatic terrorist groups or groups dedicated to other tasks).

Terrorism is an activity more common among youth because at a young age the fanatic struggles arise with greater strength among religious, social, or political ideals. Fascination for the cause grows in the fanatic to extremes, and it turns into the focal point of his personality and of his behavior. One of the growing fanaticisms is the religious one, considered more absolute and implacable than the military and political ones (the word fanatic derives from the latin *fanum* (religious temple or building)<sup>47</sup>).

The relationship between religion and fanaticism has not disappeared: a priest in mystical religions who was possessed by a deity was called a fanatic. In ancient times, those who practiced an exacerbated cult to Ceres, or Cibele, (the goddess of agriculture), in which histrionics and theatricality were mixed with brutality and cruelty, were considered fanatics. The Dictionary of the Royal Academy of the Spanish Language defines a fanatic as a kind of person «who defends beliefs or opinions, particularly religious or political ones, with excessive tenacity and passion».

Tenacity and passion are precisely two characteristics that are present in the way terrorists are and act<sup>48</sup>; thus, people who absolutely and unconditionally succumb to something are considered fanatics. It is well known and acknowledged that deep religious ideals stimulate altruism and humanism, but when that meaning has not been well understood, dehumanized fanaticism has been the flag for many wars, and for institutionalized and subversive terror. In cases of collective fanaticism, the religious radical can end up making the ideal sacred, thus becoming more implacable, and that is why fanaticism can raise its degree of cruelty, intolerance, or intransigence.

Currently, in view of the serious terrorist events carried out by different terrorist groups of Islamic origin, many opinions from political analysts, from experts on terrorism, and also from society itself, have been spread about the influence that the Islamic doctrine can have on the capacity of action of terrorist elements<sup>49</sup>. Since the summer

---

46 DE LA CORTE, op.cit., pg.199.

47 ALONSO-FERNÁNDEZ, op.cit., pg.297-299.

48 DE LA CORTE, op.cit., pg.214.

49 We must remember the kidnappings and killings perpetrated by Boko Haram (Nigeria, 2002). According to the last report from Amnesty International, the reign of terror of that group has left behind 5,500 civilians assassinated, about 2,000 women kidnapped, entire towns devastated, besides



of 2014, the Islamic State for Iraq and Syria, ISIS, a real terrorist army fighting in Iraq and Syria, is causing thousands of deaths and has devastated small villages and cities in the Middle East, combining religious fanaticism with military experience, and obtaining spectacular and unexpected victories over the armed forces of those countries<sup>50</sup>.

ISIS imposed submission to its sectarianism (through its exclusive and erroneous interpretation of Islam) to Shias, Sunnis, Kurds, Alaouites, and Christians from Iraq and Syria, whom it assassinated or forced to flee if it considered them apostates, polytheists, or if they did not agree with its norms, thus applying the suicide bomber or public violence to frighten and terrorize its adversaries. Since June 10, 2014 (date on which Mosul, in the north of Iraq, was captured), and during 105 days, ISIS devastated Iraq and Syria, in spite of the armies from both countries being better equipped and more numerous. At the end of September of that year, ISIS announced the establishment of a Caliphate that reached the interior of Syria and Iraq, whose leader was Abu Bakr al-Baghdadi. «For the US, the UK, and the Western powers, the emergence of ISIS and the Caliphate is the greatest disaster»<sup>51</sup>. The war fought against terrorism, on which millions of dollars have been spent, and civil liberties have been limited, has been a resounding failure.

In the case of terrorism in the Basque Country, where the religious dimension of its population is larger than in the rest of the Spanish communities, the ideals of ETA terrorist organization are a consequence of having tinged an enshrined and racist nationalism as modern socialism. The political strategy of the organization was born, to a certain extent, in the hiding of sacristies (there being some controversy regarding this origin)<sup>52</sup>. ETA's members who died in terrorist actions were honored as true heroes and martyrs in churches and streets of their towns and cities, whereas the families of ETA's victims found real difficulties to hold a simple funeral service for their dead in Basque churches.

As far as the mental condition of the terrorists, it cannot be affirmed that there are paranoid traits in their behavior. Fanaticism is not considered a mental disorder, and it

---

violations, massive massacres, stoning, etc. The terrorist and criminal violence of Boko Haram has provoked 1.5 million refugees displaced to Nigerian territory and to the boundary countries Chad and Cameroun. UNICEF also alerts that 800,000 children are deprived of health, education, and social services; in other words, lacking the needed humanitarian aid. NARANJO, José, «Boko Haram's reign of terror», International, *El País*, Dakar, 14 April, 2015, Available at <[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/13/actualidad/1428934482\\_032512.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/13/actualidad/1428934482_032512.html)> [last viewed: 10 February, 2016].

50 COCKBURN, Patrick, *ISIS. The Return of the Jihad*, Barcelona, Editorial Planeta S.A., 2015, pg.11.

51 Ibidem, pg. 47.

52 According to the Basque sociologist Javier Elzo, ETA did not emerge in a seminary, although Basque priests (critical of the lack of freedom during the Franco regime) supported the ideals of the armed group; they rejected violence. ELZO, Javier, *After the yoke of ETA. For a just and reconciled society*, Madrid, PPC, 2014, pg.165.

does not appear among the categories diagnosed in the DSM-IV<sup>53</sup>. Thus, paranoia with a psychopathological origin implies the existence of cognitive distortions, of persecution mania, along with intense fear or thoughts of being kidnapped by others; this evidence is not visible in terrorists<sup>54</sup>. Along the same lines of what was mentioned before, people with disorders of a paranoid nature are incapable of leading a normal life and having minimum control of their actions and life, which is something known in (sin el of) in terrorists.

### The fanatic fighter

The fighting and combative fanatic is known for overestimating his ideals, imposing them on others in a proselytizing or belligerent manner. Two essential psychic traits are found in him: the overestimation of an ideal or personal issue, and the struggle to spread his convictions<sup>55</sup>. The fanatic of personal issues distinguishes himself for his paranoid tendencies, where mistrust grows, and the creation of models of the self (they believe that gestures and words from others refer to them).

In the fanatic fighter, his ideals and beliefs are put into practice under struggle; his bellicose fanaticism leads him to carry out terrorism, and as subject agent induces other people who were not inclined to it (secondary or induced terrorism). The so-called primary fanaticism begins from childhood, stimulated by the deprivation of affection and the hostility from adults. This type of fanaticism chooses terrorism, whereas the secondary fanatic becomes one after having contact with a terrorist group. The primary fanatic, like the secondary fanatic, integrates into a terrorist movement or organization in a harmonious way, and they are structured through ideological indoctrination carried out by pedagogically qualified personnel.

According to Alonso-Fernández (1986)<sup>56</sup>, the mentioned indoctrination of a militant terrorist is done in four phases: 1<sup>st</sup>) voluntary social marginalization; 2<sup>nd</sup>) ideological assimilation; 3<sup>rd</sup>) technical skills gained in training fields; 4<sup>th</sup>) active integration of the individual under the orders and discipline of a command. During these phases or stages, the individual goes from the abandonment of society to the integration into a terrorist group with rights and duties, among which will be the commitment to kill defenseless people without experimenting the least sense of guilt<sup>57</sup>.

---

53 The DSM IV is the Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders – Fourth Edition (American Psychiatric Association). DE LA CORTE, op. cit., pg.215.

54 Ibidem, pg.179.

55 ALONSO-FERNÁNDEZ, op.cit., pg.299.

56 Ibidem, pg.301.

57 In 51 interviews to members of ETA by the professor of Political Science, Fernando Reinares, none of those interviewed showed signs of regret for belonging to ETA and for having executed

The fighting or active fanatic is intolerant, intransigent, little inclined to dialogue and to reasoned rhetoric, disqualifies everyone who does not agree with his ideas, and considers them traitors, tyrants, or enemies. This type of fanatic deforms experiences and situations according to his convictions and ideas (a distorting process known as *catathymia*)<sup>58</sup>, and his thinking is direct and specific, incapable of developing thoughts subject to nuances and discriminations. In the terrorist, there is no place for reasoning; with fanaticism the light of reason is hidden, and irrationality appears; he does not seek truth because he feels that he possesses it. As De la Corte (2006) points out, two of the qualities of a fanatic attitude are the impermeability to all the flow of information and opinions which are incongruent with fanaticized beliefs, and the persistence of those beliefs throughout time. Consequently, fanaticism could be described as «a mental condition distinguished by a determined and prolonged adhesion to certain beliefs»<sup>59</sup>.

Regarding the characteristics of the aggressiveness in the active fanatic, his impulses for activity are regulated by the extra-punitivity, which is known for being a psychological orientation that conditions the individual to release his aggressiveness of punishment on others, making them responsible for his own wrongdoings without assuming his own responsibility and blame. That extra-punitive aggressiveness is many times irrationally aimed at individuals or entities that have nothing to do with the suffering or frustration of the fanatic. Terrorists address this behavior to the State and its servers for a rational motivation (political, to weaken and dismantle the State), or affective (satisfaction, projecting his hostility on the authority, on the power, or on the State).

For a terrorist, the actions that he carries out are justified as political self-defense against a State or a legitimate government, and his irrationality leads him to self-exclude from all blame. In modern terrorism, the so-called technological aggression has acquired a special dimension; there is no direct contact with the victim and through a technical device, the terrorist can vent his aggressiveness violently causing a slaughter, and rationalizing this action by saying he is doing his duty, and feeling no repentance whatsoever. The idealistic fighting fanatic usually has a very weak *ego*, such that if the capacity of this *ego* is weakened, his *superego*, and the *id* assume their duties and take control of the situation<sup>60</sup>.

From the scientific point of view, Professor Martín Ramírez (2006) points out that serotonin is considered an inhibitor of most forms of aggression, so that an increase of the serotonin syndrome capacity level reduces impulsiveness, whereas the reduction of that hormone provokes an increase in the frequency and intensity of the aggressive

---

terrorist actions. REINARES, Fernando, *Death Patriots. Why they became members of ETA and when did they leave the group*, Madrid, Grupo Santillana de Ediciones, 6<sup>th</sup> edition expanded, 2011, pg.217.

58 According to the Psychiatry Glossary by Ildefonso Gómez Fera, *catathymia* is «the repercussion of a specific feeling about a cognitive function such as perception; that is the case of *catathymic illusions*».

59 DE LA CORTE, op.cit., pg.218.

60 ALONSO-FERNÁNDEZ, op.cit., pg.304-305.

and anti-social reactions<sup>61</sup>. It seems that serotonin is implied in certain aspects of behavior such as depression, anxiety, violence, aggression, addiction, suicide, impulsiveness, compulsiveness, cooperativeness, shyness, and social dominance.

The psychiatrist Fuertes Rocañín believes that «terrorist fanaticism is linked to a psychiatric disorder, a delirium with strong emotional associations which develop in the long term and creates extremely dangerous individuals»<sup>62</sup>. Dr. Fuertes continues by stating that fanaticism «are thoughts that do not follow the rules of logic and reason, and are impregnated with a strong emotional burden». This leads fanatic terrorists to die killing. To despise one's own existence and to overcome the instinct of survival, there must be a psychiatric pathology, «by which the mind of the patient is filled with a series of false, absurd, disproportionate beliefs, at the very least, built in a pathologic and unhealthy manner»<sup>63</sup>.

The delirious fanatic stops thinking and reasoning in a logical manner, going on to consider himself a chosen one, someone who is capable of «having understood what the real importance is, a message or idea extremely overvalued». This leads him to distort his understanding of reality, his suspicion increases, and the feeling of being persecuted is present everywhere. His reasoning is the sole absolute truth, and anything that does not support them is no longer considered valid. In this context, the individual presents high intolerance to frustration, «and, immediately after, the capacity to kill is directly proportional with the insignificance of his own existence within the context of defending the deified idea»<sup>64</sup>.

## Reactions of fear and terror of the terrorist impact

The Paris attacks in January, 2015 against the French satirical weekly magazine Charlie Hebdo, an industrial warehouse, and a Jewish supermarket left behind 20 people dead (3 of them Jihadist terrorists), and 12 people wounded after 54 hours of terror in the French capital. Months later, on November 13<sup>th</sup>, Paris was witness to another brutal terrorist attack perpetrated in several places in the city (three restaurants and a music hall) with the staggering number of 130 dead and 350 wounded. These attacks have caused a high emotional response on the European population, which is perfectly understandable in the civilian population. However, the political authorities must

---

61 MARTÍN RAMÍREZ, José, «Brain neuroregulators of aggression. Psychopharmacology of aggressive behavior», *Metode*, University of Valencia, 2006, available at <<http://metode.cat/es/Revistas/Monografics/Una-historia-de-violencia/Neuroreguladors-cerebrals-de-l-agressio>> [last viewed: 1 April, 2015].

62 FUERTES ROCAÑÍN, José Carlos, «Fanaticism and Psychiatry», the Jihadist Threat, *Tribuna, Heraldo de Aragón*, 17 November, 2015, pg.22.

63 Loc.cit.

64 Loc.cit.

keep their heads cool when terrorist actions take place, because facing terrorism requires, among other strategic measures, a great deal of composure<sup>65</sup>.

Overestimating the terrorist threat is a highly delicate issue. The obsession for security could result in the terrorists dominating the security agenda, as they intend, and produce a reaction out of proportion by the authorities who, at the same time, could generate more recruitment of terrorists<sup>66</sup>. To spread its strategy of terror, terrorism takes advantage of the media and its immediacy<sup>67</sup>.

According to the Global Terrorism Index 2014, the worry for the current increase in terrorism and its form of violence is small if we compare it with the 437,000 people who died, for example, due to homicides in 2012<sup>68</sup>. According to the study cited, in the US, a person has a 64 times greater probability of dying due to homicide than to terrorism. We should not forget other problems underlying the use of violence, such as poverty, inequality, dignity, deprivation of rights and liberties, and social injustice; in other words, issues that affect millions of people in the world<sup>69</sup>.

The increase of international terrorism with suicide attacks of great impact on the civil population in the Middle East and Africa should not only be fought with military power (not always efficient), but also with the development of a well-studied mass media and teaching strategy coherent with the rhetoric one intends to oppose. It should be remembered that conflicts are not always of a military nature, and the answer from the entire democratic society should be adjusted to international law, and to human rights. An exercise of deep reflection should also be made upon observing how the activity and the number of terrorist groups in the world have increased currently, in spite of the strict measures taken regarding terrorist security after the events in New York, Madrid, Tokyo, Afghanistan, Iraq, or more recently, in Paris<sup>70</sup>.

---

65 JIMÉNEZ, Javier, «Terrorism: fear, communication, and consensus», Observatory PS and D, *Peace, Security and Defense Chair*, University of Saragossa-Ministry of Defense, 20 February, 2015, available at <<http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/terrorismo-miedo-comunicacion-y-consenso.html>> [last viewed: 10 February, 2016].

66 The 11/13 attack in Paris provoked the decree of state of emergency in France during three months at the possibility of new attacks.

67 Facebook, Twitter, Youtube, Instagram, or Tumbir are the main social network platforms used by the Jihadist groups to share their propaganda. LEJARZA, Eguskiñe, «Islamic Terrorism on the Internet – the Electronic Jihad», *Spanish Institute of Strategic Studies*, 15 September, 2015, pg.2.

68 Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2014*, USA, 2014, pg.44, available at <[http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014\\_0.pdf](http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014_0.pdf)> [last viewed: 10 February, 2016].

69 According to Oxfam Intermón (may-2015), presently, there are over 51 million refugees in the world due to existing conflicts, particularly intensified in Syria, South Sudan, and the Central African Republic.

70 An in-depth study carried out by the firm «Periscopic» based on the report from the National Consortium for the State about Terrorism and the Responses to Terrorism depending from the University of Maryland (USA), and of the Global Terrorism Database, the IS (Islamic State) was the



## The importance of the media in the spread of terror

Let us not forget that the objective of terrorism is to spread terror among the population. This is a key component of terrorism: the propagation of fear and terror to the maximum amount of the civilian population is the best propaganda for a terrorist<sup>71</sup>, further than the death sought with the perpetrated attack. The observation of terror is more important than death itself, violence must be spread not only to those murdered but also to those who watch the crime. The use of information about terrorist actions is currently called into question because it serves the aim of terrorism: to shed light on the terrorist action and its consequences to spread fear and horror to the society. Thus, information and propaganda must be combined, always respecting an issue that seems essential: the integrity of the victims with the specific duty of informing.

Rogelio Alonso, professor at the University «Rey Juan Carlos», establishes the purpose that the «terrorist logic» seeks in the media: it pursues being front page news, becoming social vanguard, mobilization, creating fracture between public opinion and the readers, questioning objective versions of its violence, showing the importance of its challenge to the State, becoming a subject of negotiation<sup>72</sup>. Alonso feels that the responsibility of the media in the face of the terrorist phenomenon is to not give positive advertising to terrorism, not underestimate the criminal nature of terrorism, not confuse or distort or simplify causes and consequences of terrorism, not reproduce terrorist propaganda, not legitimize terrorism, and work against the subculture of violence.

«The expansion of the Internet has drastically changed the actions and development of the threat of global Islamic terrorism<sup>73</sup>». With the emergence of social networks, the message from Jihadist terrorism can be broadcast directly, disseminate its attacks, let itself be known, promote fear, or recruit followers. Through the mentioned networks, they transmit brutality (beheadings, and burning people alive) to show their supremacy and cause terror, victimize its followers and the Islamic community, as well

---

terrorist organization (among the 25 most active ones) that headed the global list of terrorist actions carried out between 1970 and 2013, with over 8,000 assassinations and 19,000 wounded in its 17 years of existence. *Europa Press*, National, Madrid, 1 February, 2015, available at <<http://www.europapress.es/nacional/noticia-eta-ya-mas-vieja-3000-bandas-terroristas-existent-mundo-delante-farc-eln-20150201121248.html>> [last viewed: 10 February, 2016].

71 «The Internet is, without a doubt, a place for socializing toward a new radical Islamic identity, and it also shows its strength in the western technological world» (TORRES, op. cit., pg.14).

72 ALONSO, Rogelio, «Propaganda or information. The role of the media». The new dimensions of global terrorism, Seminar on Terrorism, The *Manuel Jiménez Abad Foundation and the Spanish Institute for Strategic Studies*, Saragossa, 18 November, 2015.

73 TAPIA, M<sup>a</sup> Eugenia, «Analysis of the communication strategy of Jihadist terrorism: The role of social networks». *Spanish Institute for Strategic Studies*, Madrid, 4 January, 2016, pg.4.



as the propaganda of their daily activities (training, military material, army, clothes) to attract new members<sup>74</sup>.

Currently, the Jihadist threat hovers also over Europe<sup>75</sup> (Spain is targeted by Islamic terrorism) although the terrorist actions take priority in areas of Pakistan, Syria, Libya, Iraq, Afghanistan, or several African countries where collective attacks, and indiscriminate massacres of the civilian population (including women and children) reach the media headlines, and provoke massive exoduses of refugees to other countries, creating a situation of real emergency in view of the need for international aid of all types: food, water, medicines, housing, field hospitals, etc.

In that context, the spread of terror and the anxiety due to an anticipated attack must be avoided, as much as possible, by the State authorities and the media by helping the victims and managing the emotional response of the people's environment. In our most immediate environment, according to the information provided by the Ministry of the Interior at the summit about radicalization and terrorism held in the city of Niamey (May 2015), Spain has detained 568 Jihadists in the last 10 years, as a consequence of 124 anti-terrorist operations<sup>76</sup>.

General Ballesteros Martin considers the global threat that the terrorist group Daesh means, and affirms that this organization has momentarily divided the Jihadists; its strategy reinforces Jihadism; the international community must defeat it, and an efficient counterterrorist strategy is needed. He also points out that the Arab participation in the fight against Daesh is essential, that the Muslim communities must take action; that we must fight against the radicalization of Muslim countries, and that military intervention within the legal framework must be analyzed<sup>77</sup>.

Faced by the exodus of refugees from Syria, Afghanistan, Iraq, or Somalia, many dissenting voices have been raised because of the risk of terrorist infiltration, and which has increased with the 11/13 attacks in Paris. This unproven affirmation, should it be internalized, «could end up producing fear, rejection, or violence on the part of some sectors of host communities»<sup>78</sup>. The problem could become more serious if the

---

74 Ibidem., pg.4-9.

75 The last 11/13 attacks in Paris by terrorist members of Daesh, and the information of the presence of that Jihadist group in Brussels have provoked raising considerably the level of risk of attacks in France, Belgium, Germany, the United Kingdom, and even in Spain.

76 ORTEGA, S., «Spain has detained 568 jihadists in 124 anti-terrorist operations in the last 10 years», *Mundo, Heraldo de Aragón*, Saragossa, (15 May, 2015), pg.40.

77 BALLESTEROS, Miguel Ángel, «Global terrorism as a foreign threat to Spain», The new dimensions of global terrorism. Seminar on Terrorism, *The Jiménez Abad Foundation and the Spanish Institute for Strategic Studies (IEES)*, Saragossa, 18 November, 2015.

78 COHEN, Jessica, «Social effects of Terrorism. Refugee crisis and flawed arguments», *Spanish Institute for Strategic Studies*, 16 October, 2015, pg.2.

authorities project this vision without initiating the necessary policies to confront the situation, and provide solutions to the problem.

### Terrorism and its sequels on the population

The events that took place in New York on 9/11, caused a psychological disorder on its population of such dimensions that its sequels still remain in many New Yorkers<sup>79</sup>. As a result of the terrorist attack on 9/11, the people of New York began to have sleeping difficulties, nightmares, agitation, anxiety, and rage<sup>80</sup>. The collapse of the Twin Towers was interpreted by many citizens, including non-believers, as an apocalyptic religious phenomenon (the end of the world or the Final Judgment). The attack left behind nearly 3,000 victims and a constant feeling in its population of being a permanent target of terror.

According to the Psychopathology Professor from the Universidad Complutense, and from San Diego State University, Carmelo Vázquez, there are scientific studies that reveal that «the clinical effects apply almost totally to people who have been directly affected by the attacks (victims, families, emergency response teams, and volunteers)»<sup>81</sup>. The negative clinical effects Post-traumatic Stress Disorders – PTSD) are increasingly fading from what is considered Ground Zero to more distant areas.

The state of alert due to the suspicion of new terrorist attacks from the Middle East during the following days and weeks, produced exacerbated fear and terror on the population, and the American citizens avoided visiting high-risk places such as large supermarkets and department stores, cinemas, tunnels, high-rise buildings, or airplanes. Currently, something similar has happened after the Jihadist attacks in Paris in November, and in Brussels, a city that was paralyzed for days.

79 Al Qaeda, the organization that perpetrated the 9/11 attacks, became world famous due to those attacks. In 1998, Al Qaeda carried out two terrorist attacks against American Embassies in Tanzania and Kenya, thus coming out of its anonymity. SETAS, op. cit., pg.3.

80 CÁRCAMO, Jaime, SÁNCHEZ-LACAY, Arturo, LEWIS-FERNÁNDEZ, Roberto, «The psychological impact of the 9/11, 2001 terrorist attacks in the city of New York: the Post-Traumatic Stress Disorder, and the recovery of a traumatized city», *Revista chilena de Neuropsiquiatría (Chilean Magazine of Neuropsychiatry)*, 40 (Supplement 2):86-96, Santiago (Chile), November, 2002, available at <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0717-92272002000600008](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-92272002000600008)> [last viewed: 9 February, 2016].

81 VÁZQUEZ, Carmelo, «The psychological effects of terror: scientific evidence and political uses», *El País*, 30 March, 2004, available at <[http://elpais.com/diario/2004/03/30/espana/1080597622\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/03/30/espana/1080597622_850215.html)> [viewed: 9 February, 2016]. See, by the same author, «Stress reactions in the general population after the 9/11, 2001 attacks (USA), and on 3/11, 2004 (Madrid, Spain): Myths and realities», *Universidad Complutense*, Madrid, 2005, available at <[http://institucional.us.es/apcs/doc/APCS\\_I\\_esp\\_9-25.pdf](http://institucional.us.es/apcs/doc/APCS_I_esp_9-25.pdf)> [last viewed: 9 February, 2016].

After 9/11, President Bush and Mayor Rudolph Giuliani felt the need to address the population on radio and television to request calm and the gradual return to the daily activities of the citizens. The Prime Minister of the French Republic, François Holland, did the same hours after the 11/13 attacks, also stating that France was at war.

Several studies have revealed that the people who directly experienced the terrorist attacks to the Twin Towers in New York continue developing psychological disorders, such as Post-traumatic Stress Disorder (PTSD), anxiety, depression, alcoholism, and drug addiction<sup>82</sup>. These people can furthermore develop other symptoms, such as avoiding the traumatic memory, numbness, and generalized psychological isolation, or generalized physiological arousal.

As Cárcamo and col. (2002)<sup>83</sup> point out, the prevalence studies of PTSD in the United States before 9/11 showed rates of 10.4% among women, and 5% among men. However, five/six weeks after the attacks, the rates increased up to 20% in the adult population in areas close to the attacks. The PTSD symptoms may appear immediately after the traumatic experience, but also days, weeks, months, or years later. The beginning of PTSD may also influence the recovery process, so that those people who suffered the disorder in the first two weeks after the trauma (early beginning) had a better recovery after three months, compared with those who developed acute symptoms between two to six weeks after the trauma.

## The globalization of fear

According to the researcher Leonardo Ordóñez (School of Human Sciences – University of Rosario, Colombia, 2002), in the current process of globalization the feeling of fear hounds world inhabitants with greater strength<sup>84</sup>. The notable increase of terrorism, the constant environmental threats, the risks derived from the development of new technologies, and the political instability that exists in some countries or regions have resulted in a growing spread of fear.

The globalization of fear may be considered a complex phenomenon where three main factors intervene<sup>85</sup>: 1) lack of understanding and the horizontal spread of new forms of terrorism; 2) invasive presence of the media in the lives of people throughout

---

82 MAS, Blanca, «Post-Traumatic Stress Disorder», *Manual for Behavioral Therapy. Volume I*, Vallejo Pareja (coord.), Madrid, Dykinson, 2012, pg.565.

83 Idem. citation 80.

84 ORDÓÑEZ, Leonardo, «The globalization of fear», Conclusions, *Revista de Asuntos Sociales (Magazine of Social Affairs) n° 25*, PDF Document, Faculty of Social Sciences at the University of the Andes, Colombia, 2002, pg.95, available at <<http://res.uniandes.edu.co/view.php/284/view.php>> [las viewed: 9 February, 2016].

85 Ibidem, pg.102.

the world; and 3) the strategic use of fear by the political-economic powers of global capitalism. Understanding the globalization of fear in a proper manner requires an investigation of the articulation of these three factors, although the power to arouse fear depends, greatly, on the tensions and risks proper to late modernity.

After the 9/11 attacks and the reactions of the United States and its allies, as well as the threat of Jihadist terrorism in the world, global society lives in a state of permanent fear. The combination of three factors makes this possible: technology, communication, and politics<sup>86</sup>. According to Camila Rueda (2015), fear haunts the world more thanks to globalization, environmental threats, economic crises, and new technologies<sup>87</sup>. Fear is nothing new; it exists since the origins of man, and it is a collateral effect of the integration of human societies; the sense of fear has spread just like culture or politics, and mainly terrorism.

According to Ordóñez (2002), the globalization of fear cannot be considered an irreversible process, as globalization itself may be. The state of permanent fear is not an inevitable consequence, but rather «it constitutes a challenge waiting for an intelligent response»<sup>88</sup>. Fear can be overcome by not being seduced by the hope for security, which does not imply resignation and passiveness. Fear is a companion of human beings, but that does not mean that we must resign ourselves to living haunted by fear, but rather it is necessary to deactivate the media and psychological magnification of fear, and not ignore the social conditions that perpetuate it<sup>89</sup>.

Admitting the globalization of fear as an emerging product triggered by the globalization of communications does not mean we must forget the local scenarios that constitute fear. Fear is globalized by the media, but the latter only globalize fears that have been previously produced. The production of fear is not only a response to the fanaticism of radical groups. It is also a response to the global dynamics that make it possible, and multiply its resonance, prompting fear to feed itself back without stopping.

---

86 «The Taliban used the alias@alemarahweb, to upload tweets on the network with amazing frequency: sometimes they have uploaded one per hour». LEJARZA, op.cit., pg.3.

87 RUEDA, Camila, «The globalization of fear», *Prezi*, 22 April, 2015, available at <[https://prezi.com/95k8i8gby2y\\_/la-globalizacion-del-miedo/](https://prezi.com/95k8i8gby2y_/la-globalizacion-del-miedo/)> [last viewed: 9 February, 2016].

88 ORDÓÑEZ, op.cit., pg.102.

89 Fear to say you are afraid. This is what the young Basque politician Santiago Abascal (2014) tells in his book «When ETA killed Santiago Oleaga, his colleagues at the *El Diario Vasco* (*The Basque Journal*), to protest; they posed for a photograph with their backs to the readers so they would not be recognized. Others who did not dare [to show their faces] were the truck drivers from Berriozar when the Town Hall erected a monument to the victims of terrorism, and a transportation contractor from Cantabria had to carry the stones». ABASCAL, op. cit., pg.61.

For Pérez-Sales, P., Vázquez, C., and Arnosó, M., (2009) from the Spanish Association of Neuropsychiatry – Madrid<sup>90</sup>, in light of attacks of a specific nature, citizens do not change their idea regarding their vision of the world, beliefs, or trust in human beings, but they do so regarding personal security, the perception of risk, or political decisions. In situations of State terrorism, one can perceive changes regarding the vision of the world; there can also be situations of habit or anesthesia with regard to violence, mainly when it has a wide media outreach, and less impact on the daily lives of the people (for example, in the Basque Country one cannot perceive that terrorism is the main problem for the majority of the population).

In the face of terrorist actions, specific behavior or emotional states may appear, as well as positive attitudes of a different sign, but that shows no evidence that there may be a «post-traumatic growth» in the long term, as Pérez-Sales and col. (2009)<sup>91</sup> point out. Short-term effects may be differentiated, though, characterized by supportive and altruist behavior, of support to the victims or of participation in tributes or demonstrations in favor of them. These effects would be of a transitory nature (one or two months), and dependent of the context, mainly of the performance of the media in support of invitations, in the news regarding exemplary testimonials, or in the transmission of messages calling for mobilization, all of them under three principles: 1) that something must be done; 2) that it must be done urgently; and 3) that a change must be made, it is possible, and you are a part of it.

There would also be medium-term effects, considered collective feeling of guilt in part of the group considered the aggressor and that, under specific circumstances, could lead to remedial attitudes. It would have to be weighed with the decrease of the capacity to forgive that may appear after committing a terrorist action, and that is inevitably linked to the perception of the damage caused, and to the possibility that a feeling of mutual trust may develop.

Finally, the long-term effects could be mentioned, characterized by the selective forgetfulness of violence, its justification, and consequences of collective traumatic events by the society, minimized by the winners, which have fed the victimhood of the group, and minimized the damage done unto others<sup>92</sup>. Despite the existence of collective organizations for the resistance to violence, it is necessary to study the com-

---

90 PÉREZ-SALES, P., VÁZQUEZ, C., ARNOSO, M., «Individual and Collective Post-Traumatic Learning in situations of terrorism and collective violence: Data for a debate», Conclusions. In MÁRKEZ, I., FERNANDEZ-LIRIA, A. and PÉREZ-SALES, P. (eds.), *Violence and mental health*, Spanish Association of Neuropsychiatry, Madrid, 2009, pgs.20-22,

available at <[http://pendientedemigracion.ucm.es/info/psisalud/carmelo/PUBLICACIONES\\_pdf/2009-Aprendizaje\\_Postrumatico\\_%20oy\\_Terrorismo\\_%28AEN%29.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/psisalud/carmelo/PUBLICACIONES_pdf/2009-Aprendizaje_Postrumatico_%20oy_Terrorismo_%28AEN%29.pdf)> [last viewed: 9 February, 2016].

91 *Ibidem*, pg.20.

92 An example could be found in Basque terrorism. On 27 September, 2013, ETA issued a comunicado for the celebration of the *Gudari Eguna* («Day of the Warrior») in which it warned the *abertzale* left (nationalist patriotic left) party not to cross specific red lines: the delegitimization of ETA's terrorist past. R. AIZPEOLEA, Luis, *The intricacies of the end of ETA*, Madrid, Catarata, 2013, pg.161.

ponents of violence, the conditions that favor its emergence and maintenance, its negative effects, and ways to offset them.

## CONCLUSIONS

The aim of violent actions carried out by terrorist organizations or groups is to provoke the maximum terror and panic to society. Technology, at the service of information and the social media, is the ideal and efficient vehicle for the «live» transmission of an act of violence. In this context, the consequences of violent actions that are projected on the behavior of the victims and their families are difficult for specialists (psychiatrists and psychologists) to redirect. Social isolation, the absence of the real world, and several mental disorders provoke in the subject-victim the need to separate from the world through drug addiction, alcoholism, or, in many cases, suicide.

It must be assimilated that the terrorist is not born a terrorist, he becomes one; thus, most of them are not affected by serious personality or mental disorders. On the contrary, they are a consequence of a process of socialization to which they have been subjected and that have ended up shaping their mind and their behavior. The terrorist is not a psychopath either, which does not exclude some from being so. The terrorist behaves like a psychopath, and lacks remorse when behaving with violence. The psychopath is born a psychopath, the terrorist becomes one. Along this line, there are diverse environmental and social factors that modulate the behavior of the terrorist and turn him into a fanatic to extremes, without originating in his thinking the least bit of feeling of guilt for the violent actions committed.

From this perspective, we can assert that the immense majority of terrorists are not psychopaths, nor psychotics. They are normal people that have abandoned certain moral standards (such as, not killing his fellow man) without perceiving any remorse whatsoever. In other words, they have suffered a process of «moral disconnection», a modification of their cognitive structure. Thus, the terrorist modifies his way of thinking and of perceiving the world. Therefore, he is free of any moral, social, or religious standard that leads him to violent behavior. Consequently, the fact that a person becomes a terrorist must be analyzed as a process of group dynamics, where cohesion, dependence, and the satisfaction of personal needs become relevant within the group.

All violent behavior that provokes terror and fear on the individual or social group leaves long-lasting effects on the victims that often remain and become more serious with the passing of time, and difficult for specialists to eradicate.

Madrid, 11 February, 2016



## BIBLIOGRAPHY

- ABASCAL, Santiago, *I will not surrender. Without fear of ETA and facing political cowardice*, Madrid, La Esfera de los Libros S.L., 2014.
- ALONSO-FERNÁNDEZ, Francisco, *The Psychology of Terrorism*, Barcelona, Salvat Editores S.A., 1986.
- ALONSO, Rogelio, «Propaganda or information. The role of the media», The new dimensions of global terrorism, Seminar on Terrorism, *The Manuel Jiménez Abad Foundation and the Spanish Institute for Strategic Studies*, Saragossa, 18 November, 2015.
- AVILÉS, Juan, *Terrorism in Spain: From ETA to Al Qaeda*, Madrid, Arco Libros S.L., 2010.
- AVILÉS Juan, SEPÚLVEDA, Isidro, «*History of the current world: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession*», Madrid, Ed. Síntesis S.L., 2010.
- AZNAR, Federico, «An Approach to the Phenomenon of Terrorism» Analysis Document 14/2015, *Spanish Institute of Strategic Studies*, Madrid, 10 March, 2015.
- BACA, Enrique, «Radicalization from the psychopathology», The new dimensions of global terrorism. Seminar on Terrorism, *The Manuel Jiménez Abad Foundation and the Spanish Institute for Strategic Studies*, Saragossa, 18 November 2015.
- BALLESTEROS, Miguel Ángel, «Global terrorism as a foreign threat to Spain», The new dimensions of global terrorism. Seminary on Terrorism, *Manuel Jiménez Abad Foundation and the Spanish Institute for Strategic Studies*, Saragossa, 18 November 2015.
- CANO, Miguel Ángel, «Author Profiles of Islamic terrorism in Europe», *Electronic Magazine of Penal Science and Criminology*, Articles, 11-07 (2009), University de Granada, 2009, available at <<http://criminet.ugr.es/recpc/11/recpc11-07.pdf>>.
- CANTER, David, SARANGI, Sudhanshu, YOUNGS, Donna, «Terrorists' personal constructs and their roles: A comparison of the three Islamic terrorists», *The British Psychological Society*, 2012.
- CÁRCAMO, Jaime, SÁNCHEZ-LACAY, Arturo, LEWIS-FERNÁNDEZ, Roberto, «The psychological impact of the 9/11, 2001 terrorist attacks in the city of New York: the Post-Traumatic Stress Disorder and the recovery of a traumatized city.», Scielo, *Chilean Magazine of Neuropsychiatry (Revista chilena de Neuropsiquiatría)*, 40 (Supplement 2): 86-96, Santiago (Chile), November 2002, available at <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So717-92272002000600008](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So717-92272002000600008)>.
- NATIONAL DEFENCE STUDIES CENTRE (CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL), International Organizations and

- the Fight against Terrorism, Monographs of the CESEDEN, Conclusions of the XLIII Monographic Course, Ministry of Defense, Madrid, 2005.
- COCKBURN, Patrick, *ISIS. The Return of the Jihad*, Barcelona, Editorial Planeta S.A., 2015.
- COHEN, Jessica, «Social effects of Terrorism. Refugee crises and flawed arguments», *Opinion Document* nº 112/2015, IEES, 16 October, 2015.
- COOPER, H.H.A., *The terrorist and the victim*, *Victimology*, 1, 229-239, 1976.
- DE LA CORTE, Luis, *The logic of terrorism*, Madrid, Alianza Editorial, 2006.
- ELZO, Javier, *After the Yoke of ETA. For a just and reconciled Basque Society*, Madrid, PPC Editorial y Distribuidora S.A., 2014.
- EUROPA PRESS, Nacional, europapress.es, Madrid, 1 February, 2015, available at <<http://www.europapress.es/nacional/noticia-eta-ya-mas-vieja-3000-bandas-terroristas-existent-mundo-delante-farc-eln-20150201121248.html>>.
- FANJUL, María Luisa, «The radical persuasive message: Jihadism and social networks», *Opinion document* nº 115/2015, IEES, 23 October, 2015.
- FUERTES ROCAÑÍN, José Carlos, «Fanaticism and Psychiatry», the Jihadish Threat, *Tribuna, Heraldo de Aragón*, 17 November, 2015.
- FUNDACIÓN VÍCTIMAS DEL TERRORISMO (FOUNDATION FOR THE VICTIMS OF TERRORISM), «Number of deaths by Professional Groups», Victims of Terrorism, Statistics, fundacionvt.org, available at <[http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=200&Itemid=99](http://www.fundacionvt.org/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=99)>.
- INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, *Global Terrorism Index 2014*, USA, 2014, available at <[http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014\\_0.pdf](http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014_0.pdf)>.
- JIMÉNEZ, Javier, «Terrorism: fear, communication, and consensus», Observatory PS and D, *Peace, Security, and Defense Chair*, University of Saragossa – Ministry of Defense, 20 February, 2015, available at <<http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/terrorismo-miedo-comunicacion-y-consenso.html>>.
- LEJARZA, Eguskiñe, «Islamic Terrorism on the Internet – The Electronic Yihad», *Opinion Document*, *Spanish Institute of Strategic Studies (Instituto Español de Estudios Estratégicos)*, Madrid, 15 September, 2015.
- MARTÍN RAMÍREZ, José, «Brain neuroregulators of aggression. Psychopharmacology of aggressive behavior», *Methodes*, University of Valencia, 2006, available at <<http://metode.cat/es/Revistas/Monografics/Una-historia-de-violencia/Neuroreguladors-cerebrals-de-l-agressio>>.
- MAS, Blanca, «Post-Traumatic Stress Disorder», *Manual for Behavioral Therapy. Volume I*, Vallejo Pareja (coord.), Madrid, Dykinson S. L., 2012.

- NACIONES UNIDAS (UNITED NATIONS), «United Nations Actions against Terrorism», *High Level Panel*, Terrorism, Definition of Terrorism, un.org/es/terrorism, highlevelpanel, available at <<http://www.un.org/es/terrorism/highlevel-panel.shtml>>.
- NARANJO, José, «Boko Haram's reign of terror», Internacional, *El País*, elpais.com, Actualidad Dakar, 14 April, 2015, available at <[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/13/actualidad/1428934482\\_032512.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/13/actualidad/1428934482_032512.html)>.
- NÚÑEZ, Jesús A., *Boko Haram. The delusion of the Caliphate in West Africa*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2015.
- OLECHOWICZ, Kari, MATUSIZ, Jonathan, «The motivations of Islamic Martyrs: Applying the Collective Effort Model», *Springer Science+ Business Media*, New York, 2013, pg.339.
- ORDÓÑEZ, Leonardo, «The globalization of fear», Conclusions, *Revista de Asuntos Sociales (Magazine of Social Affairs) nº 25*, Faculty of Social Sciences at the University of the Andes, Colombia, December, 2006, available at <<http://res.uniandes.edu.co/view.php/284/view.php>>.
- ORTEGA, S., «Spain has detained 568 jihadists in 124 anti-terrorist operations in the last ten years», Mundo, *Heraldo de Aragón*, Saragossa, 15 May, 2015.
- PÉREZ-SALES, P., VÁZQUEZ, C., ARNOSO, M., «Individual and Collective Post-Traumatic Learning in Situations of Terrorism and Collective Violence: Data for a Debate», Conclusions, in MÁRKEZ, I., FERNANDEZ-LIRIA, A. and PÉREZ-SALES, P. (eds.), *Violence and Mental Health*, Spanish Association of Neuropsychiatry, Madrid, 2009, pp.20-22, available at <[http://pendientedemigracion.ucm.es/info/psisalud/carmelo/PUBLICACIONES\\_pdf/2009-Aprendizaje\\_Postrumatico\\_%20y\\_Terrorismo\\_%28AEN%29.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/psisalud/carmelo/PUBLICACIONES_pdf/2009-Aprendizaje_Postrumatico_%20y_Terrorismo_%28AEN%29.pdf)> [last viewed: 8 June, 2015].
- PORTELL, José María, *ETA's Men*, (3rd edition), Barcelona, Dopesa, 1976.
- REBOLLO-MESA, Irene, POLDERMAN, Tinca, MOYA-ALBIOL, Luis, «The Genetics of Human Violence», *Neurology of Behavior, Revista de Neurología (Neurology Magazine)*, 2010; 50: 533-40, available at <<http://www.neurologia.com/pdf/Web/5009/bdo90533.pdf>>.
- R. AIZPEOLEA, Luis, *The Intricacies of the End of ETA*, Madrid, Catarata, 2013.
- REINARES, Fernando, *Death Patriots. Why they became members of ETA and when they abandoned the group*, Madrid, Grupo Santillana de Ediciones, 6<sup>th</sup> edition expanded, 2011.
- ROJAS, Enrique, *The Seeds of Violence*, Barcelona, Espasa Calpe S.A., 1995.
- RUEDA, Camila, «The Globalization of Fear», *Prezi*, 22 April, 2015, available at <[https://prezi.com/95k8i8gbyzy\\_/la-globalizacion-del-miedo/](https://prezi.com/95k8i8gbyzy_/la-globalizacion-del-miedo/)>.

- RUEDA, José Javier, «Fewer bombs and more Intelligence», *El Análisis, Herald de Aragón*, 21 November, 2015.
- SAMIEDO, Juan Pablo, «The Structure and Organization of Terrorist Groups from the Perspective of Organizational Learning». Framework Document 24/2015, *IEES*, 2 October, 2015.
- SAN MARTÍN, José, *The Terrorist. How he is. How he becomes a terrorist.*, Barcelona, Ed. Ariel S.A., 2005.
- SETAS, Carlos, «What do we mean when we speak of Al Qaeda?», *Magazine of the Spanish Institute of Strategic Studies (IEEE) n° 4*, Madrid, 2014.
- TAPIA, M<sup>a</sup> Eugenia, «Analysis of the Communication Strategy of Jihadist Terrorism: The Role of the Social Networks», Opinion Document 02/16, *Spanish Institute of Strategic Studies*, Madrid, 4 January 2016.
- TORRES, Jordi, «The Increase of Jihadism in the West: A Product of the Modern Age», Opinion Document 103/2015, *Spanish Institute of Strategic Studies*, Madrid, 25 September, 2015.
- VÁZQUEZ, Carmelo, «The Psychological Effects of Terror: Scientific Evidence and Political Uses» Newspaper and Periodicals Library, *El País*, 30 March, 2004, available at <[http://elpais.com/diario/2004/03/30/espana/1080597622\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/03/30/espana/1080597622_850215.html)> [viewed: 23 November, 2015].
- VAZQUEZ, Carmelo, «Stress Reactions of the General Population after the 9/11, 2001 terrorist attacks (USA), and on 3/11, 2004 (Madrid, Spain): Myths and Realities», *Universidad Complutense*, Madrid, 2005, available at<[http://institucional.us.es/apcs/doc/APCS\\_1\\_esp\\_9-25.pdf](http://institucional.us.es/apcs/doc/APCS_1_esp_9-25.pdf)> [viewed: 23 November, 2015].
- VICTOROFF, Jeff, «The Mind of the terrorist. A Review and critique of psychological approaches», *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.49 No.1 (Feb., 2005), SAGE Publications, Inc., 2005.

---

- Submitted: June 11, 2015.

- Accepted: April 5, 2016.

---



*Carlos Javier Frías Sánchez*

*Lieutenant Colonel of Artillery. Diploma of Staff*

*Email: cfrisan@et.mde.es*

## CONVENTIONAL DETERRENCE

### Abstract

The term deterrence is often used in official documents related to security policy. However, these documents rarely provide a detailed insight into the deterrence model intended to be implemented or, consequently, provide guidelines that would enable the organisation of the military resources needed to implement it.

This paper aims to provide a precise definition of the concept of deterrence, explain the models that currently exist in classical deterrence theory, their strengths and weaknesses, and describe the main military and political implications of adopting one or other of these models.

Despite the fact that the vast majority of studies on deterrence focus on nuclear deterrence, this paper concentrates on conventional deterrence because it is the type of deterrence that applies to Spain.

### Keywords

Deterrence, dissuasion, conventional deterrence, nuclear deterrence, deterrence by punishment, deterrence by denial, tailored deterrence, general deterrence, extended deterrence, counter-force, counter-value.



## INTRODUCTION

Legislation on National Security, both Spanish and foreign, makes frequent references to deterrence. However, it is rarely accompanied by a coherent articulation of the concept, much less, specific measures on how to achieve it. Nevertheless, the social sciences have had a predilection for the study of deterrence, and it has probably been the focus of one of the more elaborate attempts at rigorous theory in the social sciences.

As a result of the aforementioned studies, it can be concluded that deterrence is a process characterised by a series of rules and distinctive features. Within the general concept of deterrence, there are different models depending on their internal operation mechanism and the means by which they are to be implemented. However, the «classical theory» of deterrence was born and developed primarily within the framework of nuclear deterrence and the rivalry between the two superpowers of the Cold War. Therefore, studies on deterrence have generally focused on the deterrence that can be achieved with nuclear weapons. Indeed, it is for this very reason that conventional deterrence has been afforded less attention, and has generally been treated as a complement to nuclear deterrence. This is particularly true in the case of conventional deterrence that is within the reach of the major powers.

This article aims to present some of the ideas of the classical deterrence theory, but applied in such a way that it is achievable using conventional means, given that this is the one best suited to the situation in Spain and Europe.

## DEFINITION

There is no single definition of deterrence, but all the definitions that exist share common elements. The first is that the goal of deterrence is to «avoid actions»: it is action aimed at maintaining the status quo, not changing it.

An intuitive definition of deterrence would be:

«The prevention from action by fear of the consequences. Deterrence is a state of mind brought about by the existence of a credible threat of unacceptable counteraction.»<sup>1</sup>

---

1 MORGAN, Patrick M. *Deterrence, A Conceptual Analysis*, Beverly Hills: Sage Publishers 2nd ed., 1983, p. 27.

2 GOLDSTEIN, Avery. *Deterrence and Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Ithaca: Cornell University Press, 2000, pp. 26 and 27.

3 Joint Publication 1-02 *Dictionary of Military and Associated Terms*, U.S. Department of Defense, 2008, at <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/>.

A distinction should be drawn between deterrence and «compellence» which, in a parallel definition, could be defined as «the threat of force as persuasion of one's opponent that the costs and/or risks of a given course of action he might take outweigh its benefits»<sup>4</sup>. Therefore, «compellence» would be an action intended to change the status quo. In reality, the proposed definition of «deterrence» refers more to the effect of successful deterrence than the way this is to be achieved. On this point, an alternative definition of deterrence might be: «the threat of force intended to convince a potential aggressor not to undertake a particular action because the costs will be unacceptable or the probability of success extremely low».

This definition encapsulates the two basic models or types of deterrence, which are «deterrence by punishment» and «deterrence by denial».

Deterrence is not confined to the military field, but includes the use of all tools of state power, including the use of diplomatic actions, economic sanctions, and military force<sup>5</sup>. Adhering to this broad definition of deterrence, it could be described as... «the attempt to restructure the set of options offered to the leaders of a country or group of countries by the leaders of another nation or group of nations in the form of a threat to their vital interests. The aim of this restructuring is to exclude the consideration of an armed aggression».

This definition introduces a number of basic aspects:

- It suggests that it is a contrived, not coincidental, effect; it requires effort (intellectual and material) to achieve it;
- It gives the adversary alternatives, i.e., whether it works will depend largely on the willingness of the adversary.
- This willingness is manifested in people (who, being human, have strengths and weaknesses), not abstract bodies.
- The ultimate goal is to prevent an armed attack.

There is a central premise in the previous definitions that often goes unnoticed, and this is that deterrence is a communication mechanism that aims to convey a message to potential adversaries<sup>6</sup> and thus trigger «a sentiment» in the latter. Consequently, equally or even more important than the actual capability to implement coercive actions is

4 Ibid, p. 31.

5 GERSON, Michael S. *Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age*, Parameters Journal by the U.S. Army War College, fall 2009 issue, pp. 32-48, p. 34.

6 ANDERSON, Justin V. and LARSEN, Jeffrey A. *Extended Deterrence and Allied Assurance: Key Concepts and Current Challenges for U.S. Policy*. INSS Occasional Paper 69, USAF Institute for National Security Studies, Colorado Springs: USAF Academy, September 2013, p. 4.

7 Enciclopedia de las Ciencias Sociales. Madrid: Aguilar, 1974, Vol. 3, p. 775.

8 MORGAN. Op. cit., p. 34.

the adversary's perception of a real intention to do so and his clear knowledge of what actions on his part will lead to this. Therefore, the adoption of different deterrents should be seen as «warning signals» sent to the adversary to dissuade him from acting in a way that is considered contrary to one's own interests, thus creating a sentiment or conviction in the adversary. Therefore, deterrence is not without its risks, given that there is no way of predicting how the adversary will interpret these «signals».

Military force can play a role in deterrence. Its mere existence (irrespective of its actual use) is a deterrent in itself<sup>9</sup>, given that it conveys a message, even if only part of one. Therefore, if the adversary does not perceive a real willingness to use military force, its existence alone will not serve as a deterrent.

Deterrence ultimately stems from the beliefs, fears and other psychological and/or internal processes of the party being deterred<sup>10</sup>. And these psychological or internal processes become a huge obstacle to assessing the effectiveness of deterrence. While we can see a certain correlation between the deterrent measures and the adversary's behaviour, it is very difficult to establish a cause and effect relationship between the two<sup>11</sup>. In other words, there is no definite way of knowing whether the adversary refrained from taking the action he was being deterred from because of the threats made, or whether he did so for other reasons (a lack of willingness to follow it through, a lack of capacity, ideology, etc.). Therefore, while it is usually obvious when deterrents fail, it is much harder to measure their success.

One premise of deterrence theories is the assumption that the actors are *rational* and that all political decisions depend on a cost-benefit analysis. However, experience has shown that this *rationality* does not always exist and that there are many more factors involved. When under pressure, decision-makers can make *irrational* decisions (one of the main criticisms of the deterrence theory<sup>12</sup>), or they may have an erroneous perception of the cost of their action, or underestimate their adversary's willingness to use military force.

Similarly, the deterring country's calculation of the benefits that the adversary expects to obtain with an action (and which allows the former to adjust the level of threat required, i.e., the cost of the action) could be wrong, as non-explicit benefits may be concealed or the goals might not be directly linked to the action taken. Many international crises are due to political leaders' perceptions of *future* changes in the situation (i.e., that are not apparent at the present moment). In other cases, they are

---

9 ART, Robert J. The Fungibility of Force, in ART, Robert J. and WALTZ Kenneth N. (Eds.). *The Use of Force: Military Power and International Politics*. Boulder: Rowman and Littleman, 1999 (5th edition), p. 113.

10 ANDERSON and LARSEN. Op. cit., p. 4.

11 ADAMSKY, Dmitry. The 1983 Nuclear Crisis – Lessons for Deterrence Theory and Practice, *Journal of Strategic Studies*, no. 36, vol. 1, 2013, pp. 4-41, p. 32.

12 GEORGE, Alexander L. and SMOKE, Richard. *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*, New York: Columbia University Press, 1974.

attempts to divert public attention away from domestic political instability<sup>13</sup> towards foreign crises, which might have very little to do with the real crisis created (a classic example is the Argentinian occupation of the Falkland Islands in 1982). The more alien and different the culture, history, language and values of the states involved, the easier it is to misinterpret the cost-benefit analysis<sup>14</sup>.

It is equally important to bear in mind that, from the perspective of the actor we want to deter, both action and inaction involve costs. Consequently, any deterrent strategy should take account of the consequences for the adversary both if the action being deterred is carried out as well as if it is not carried out. Hence, it can be concluded that, in the case of a particular action, some states will be motivated by necessity, while others will be motivated by opportunity<sup>15</sup>. States motivated by necessity are those for whom the costs of inaction outweigh the cost of taking the action being deterred. On the other hand, states motivated by opportunity are those who anticipate a favourable cost-benefit outcome from the action, given that the costs are expected to be lower than the benefit that will be obtained in the present circumstances, there being no significant cost-benefit to be obtained through inaction<sup>16</sup>. States driven by necessity will be much more difficult to deter, while those motivated by opportunity only require that the perceived cost of the action not be very high. This difference influences the effectiveness and choice of the deterrence model used in each case.

## General and tailored deterrence

A distinction can be drawn between immediate or tailored deterrence, which aims to prevent a specific behaviour<sup>17</sup>, and general deterrence, which aims to avoid aggression in a broad sense<sup>18</sup>.

13 LEBOW, Richard N. *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, Baltimore, John Hopkins University, 1981, pp. 61-69.

14 ARREGUÍN-TOFT, Ivan. *Unconventional Deterrence: How the Weak Deter the Strong*, in PAUL, T.V. et al. *Complex Deterrence. Strategy in the Global Age*. Chicago: University of Chicago Press, 2009, pp. 204-221, p. 209.

15 KUPCHAN, Charles A. *The End of the American Era*. New York: Vintage Books, 2002, p. 206.

16 The discussion about the cost of *action* and the cost of *inaction* is a central theme of the Prospect Theory, which looks at the greater tendency and efforts made to avoid losses compared to those invested in obtaining advantages. A summary can be found in KAHNEMAN, Daniel and TVERSKY, Amos. *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*. Article published in *Econometrica*, Vol. no. 47 March 1979, pp. 263-91.

17 FREEDMAN, Lawrence. *Disarmament and Other Nuclear Norms*, *The Washington Quarterly*, no. 36, vol. 2, 2013, pp. 93-108.

18 MORGAN. *Op. cit.*, p. 30.

General deterrence does not involve specific reactions to specific actions taken by the adversary, nor is the enemy necessarily identified<sup>19</sup>. Tailored deterrence, on the other hand, requires conducting a detailed analysis of the adversary, including his motivations, so as to be able to set specific deterrence actions for concrete actions. However, it is sometimes necessary to introduce a degree of ambiguity into the threats in order to maintain the flexibility and freedom of action of the deterring country, despite the risk of allowing the adversary to have doubts as to whether the threats made will actually be carried out<sup>20</sup>. In a practical example, the U.S. Nuclear Weapons Employment Policy<sup>21</sup> of the Secretary of Defense, James Schlesinger, in 1970 analysed the vulnerabilities of the senior leaders of the USSR's Communist Party - not actually those of the USSR - in order to be able to adapt the nuclear threats of the U.S. to these vulnerabilities<sup>22</sup>. An example of tailored deterrence with ambiguity would be the U.S. Guarantees to protect Taiwan against China. The U.S. stated that «it would oppose the use of military force against Taiwan», but did not specify how it intended to do this<sup>23</sup>.

The tailored deterrence process is developed in three stages: the first one entails design/planning to analyse the adversary's perceptions of the threat and to determine his priority interests. In the second stage, measures are set to exploit the adversary's fears and potential threats to its vital interests and, in the third stage, the adversary is clearly informed about what behaviour is to be avoided and what the consequences will be should it ignore the threats, and, finally, the effectiveness of the strategy is evaluated<sup>24</sup>. One of the most common threats in this type of deterrence is the threat of freezing the (personal and institutional) foreign financial assets of rival political leaders.

In general deterrence, the threat is vague and the measures to be adopted are not specific. The armed forces responsible for implementing it have not received specific training for a particular adversary and must therefore spread their efforts and have a wide range of capabilities. As a result, general deterrence is less effective and more costly than tailored deterrence.

The distinction between general and tailored deterrence also requires drawing a distinction between a deterrence situation and a deterrence strategy. The first is the situation created as a result of a general deterrence, without the need to target it at

---

19 PAYNE, Keith B. and WALTON C. Dale. *Deterrence in the Post-Cold War World*, in BAYLIS, John et al., *Strategy in the Contemporary World*, Oxford: Oxford University Press, pp. 161-182, p. 163.

20 PAYNE and WALTON. *Op. cit.*, p. 164.

21 U.S. Department of Defense. *Nuclear Weapons Employment Policy*. 10 April 1970. At <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB173/SIOP-25.pdf>

22 PAYNE, Keith. *Understanding Deterrence*, *Comparative Strategy* no. 30, 2011, pp. 393-427, pp. 415-416.

23 PAYNE and WALTON. *Op. cit.*, p. 164.

24 ADAMSKY. *Op. cit.*, p. 8.

any particular adversary. Current military capabilities and the willingness to use them would suffice to deter a wide range of potential adversaries. The second, on the other hand, requires the implementation of specific measures tailored to specific adversaries and the goal is to achieve tailored deterrence<sup>25</sup>.

### National deterrence and extended deterrence

Another interesting distinction is national or «passive» deterrence (also known as core, national or central deterrence) versus «extended» or «active» deterrence<sup>26</sup>.

National deterrence would be the one used in the event of a direct attack. Extended deterrence, on the other hand, uses all the instruments at the disposal of a state to protect a third country, be it an ally, a neutral nation or even another adversary<sup>27</sup>. An example of extended deterrence would be how the U.S. forces deterred the USSR from attacking the nascent (and anti-North American) Islamic Republic of Iran in 1979. The beneficiary of extended deterrence can therefore be passive, indifferent or even ignorant of the fact that a deterrent action is being carried out on its behalf<sup>28</sup>. The word active implies a voluntary act, not carried out solely in self-defence, and involving a state that is willing to respond to an attack on another state.

The difference between «national» deterrence and «extended» deterrence lies in credibility<sup>29</sup>. Therefore, with extended deterrence there is always the possibility that, in the event of a crisis, the state will give priority to its own interests and may choose to abandon its allies before taking the risk of suffering damage on behalf of other states' interests<sup>30</sup>.

## DETERRENCE BY DENIAL AND DETERRENCE BY PUNISHMENT

In order to be able to carry out any action, one must have the capability and willingness to do it. Consequently, to prevent a specific actor from taking a particular

25 PAUL, T.V. *Op. cit.*, pp. 38-39.

26 ANDERSON and LARSEN. *Op. cit.*, p. 2.

27 PIFER, Steven et al. *U.S. Nuclear and Extended Deterrence*, Washington: Brookings Arms Control Series, Paper no. 3. Brookings Institution, May 2010, p. 1.

28 ANDERSON and LARSEN. *Op. cit.*, p. 5.

29 SCHELLING, Thomas C. *Arms and Influence*, New Haven: Yale University Press, 1966, p. 36.

30 GOLDSTEIN. *Op. cit.*, p. 43.



course of action, we can act on one, the other, or both of these elements. Thus, deterrence can be implemented via two models, which can be used simultaneously<sup>31</sup>:

- Deterrence by denial means *the threat to deny an adversary the ability to achieve its military and political objectives through aggression, i.e., you act on capability, and*
- Deterrence by punishment, which is *the threat to impose unacceptable costs in response to unwanted actions<sup>32</sup>*, where you act on will.

Of the two models, deterrence by denial is the most effective, with deterrence by punishment being a complementary method. The U.S. Department of Defense believes that<sup>33</sup>

«Credible deterrence results from both the capabilities to deny an aggressor the prospect of achieving his objectives and from the complementary capability to impose unacceptable costs on the aggressor».

Deterrence by denial aims to deny the adversary the «capability» to successfully achieve its goals. This form of deterrence is based, in turn, on two arguments: firstly, this type of deterrence can be used to prevent a swift and easy victory by the aggressor, i.e., by convincing him that his goals will require a long and costly conflict (in this case, it is linked with «deterrence by punishment») and, secondly, this type of deterrence can be used to convince the adversary that you have the capability to defeat its forces.

In principle, in the first case, it would not be necessary to guarantee victory through military force, it may suffice to raise the cost of enemy action enough to act as a deterrent<sup>34</sup>. In reality, in this case the enemy is not being denied the actual objective it wishes to achieve, but the cost of achieving it is raised, which is the rationale behind «deterrence by punishment». It is only when the cost of achieving the objective is so high (in economic, human and political terms) that it could result in the defeat of the enemy, and this is when the «deterrence by denial» model is at work.

In principle «deterrence by denial» may have the advantage that it is not the will of the potential aggressor that determines the outcome of the conflict, but that military capability suffices to deter the enemy. This occurs when the military capability of the deterring country is sufficient to guarantee the defeat of the adversary, irrespective of the action taken by the latter. In this case, the will of the adversary is only relevant in

31 ANDERSON and LARSEN. Op. cit., p. 4.

32 SNYDER, Glenn, *Deterrence and Defense. Towards a Theory of National Security*, Princeton: Princeton University Press, 1961, pp. 14-16.

33 U.S. Department of Defense. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Washington, January 2012, p. 4.

34 MEARSHEIMER, John J., *Conventional Deterrence*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 24.

relation to the duration of the conflict, not the outcome». This form of deterrence can only be used by the stronger state in a conflict between two adversaries.

As mentioned previously, if the force of the deterring state is not enough to ensure victory, «deterrence by denial» will not work. In this case, what would actually be used is «deterrence by punishment», not «deterrence by denial», given that the deterring state is not capable of denying the adversary its objectives, it can only raise the cost of achieving them.

«Deterrence by denial» is the most common form of deterrence achieved through conventional means<sup>35</sup>. In this case, the comparison between the offensive capabilities of a potential aggressor and the defensive capabilities of the aggrieved state will be the decisive factor<sup>36</sup>.

When selecting targets for destruction under «deterrence by denial», counter-force actions are primarily used in an endeavour to destroy the military power of the adversary.

On the other hand, «deterrence by punishment» involves acting on the «willingness» of the adversary. Unlike «deterrence by denial», in this case it is assumed that the adversary has the military capability to successfully implement the action the aggrieved state is trying to deter; therefore, this form of deterrence focuses on convincing the adversary that the cost-benefit outcome will be unfavourable. Hence, this form of deterrence aims to raise the adversary's perceived cost of taking the action he is being deterred from until it reaches a point where it is no longer worthwhile. In principle, in «deterrence by punishment» it is the adversary who decides how much damage it is willing to sustain (and, consequently, it is the state that has the last word when it comes to ending the conflict).

There are three ways of raising this cost:

- By convincing the potential aggressor that a lengthy and/or costly conflict is unavoidable; a concept known as «internalised deterrence»<sup>37</sup>. In general, aggressors aim to achieve their objectives in a short and, therefore, inexpensive conflict<sup>38</sup>. To quote Mearsheimer<sup>39</sup>:

35 FREEDMAN, Lawrence, *Deterrence*, Cambridge: Polity Press, 2004, p. 39.

36 GERSON. *Op. cit.*, p. 32.

37 VAN EVERA, Stephen. *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*, Ithaca: Cornell University Press, 1999, p. 114.

38 FREEDMAN. *Op. cit.*, pp. 29-32.

39 MEARSHEIMER, John J. *Conventional Deterrence*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, pp. 30, 53-54.

40 *Ibid*, pp. 64, 206-07.

«... (Deterrence) is best served when the attacker believes that his only alternative is a protracted war: The threat of a war of attrition is the bedrock of conventional deterrence’

- Using what is known as «asymmetric deterrence»<sup>41</sup>: the capability to respond with hostile actions in areas beyond the strictly military realm (support for terrorist movements, promotion of insurgencies in other states, actions in the economic field, etc.).
- The development of sufficient military capability so as to be able to inflict a level of damage on a potential aggressor that cancels out the perceived «profitability» of an attack.

The first of the three options can be developed using regular or irregular (insurrection, guerilla warfare, terrorism, etc.) conventional means. The use of conventional military force requires being able to maintain a level of force that is capable of confronting the enemy and preventing a swift victory, thus giving rise to a lengthy and costly conflict (if the forces in question were capable of defeating the enemy, it would not be «deterrence by punishment», but «deterrence by denial»). In any event, when a weaker adversary confronts a more powerful one, the weaker one almost always swaps territory for time, that is to say, it protracts the conflict in exchange for the cession of territory through defensive operations. This situation harms relatively small states and compromises their economic base if industrially important areas are lost<sup>42</sup>.

The threat of an insurgency can be a very effective deterrent (especially against the West, following the experiences in Iraq and Afghanistan), but it poses credibility problems: the adversary can always assume that it will secure internal support in the aggrieved state, which has sufficient measures to quash a possible insurgency<sup>43</sup> or, that, especially in the case of relatively rich countries, the local population will not be willing to suffer the consequences of this type of conflict<sup>44</sup>. In any event, this type of deterrence only works if the objectives of the potential aggressor include an invasion, which is a very extreme case in state relations.

«Asymmetric deterrence» is rarely able to achieve decisive results, except in isolated cases. However, one (successful) example of this form of deterrence would be the case of North Korea: the risk of an implosion of the regime would plunge the country into chaos and lead to massive and uncontrolled emigration towards China and South

---

41 PAUL. Op. cit. p. 15.

42 GOLDSTEIN. Op. cit., p. 37.

43 Ibid, p. 36.

44 LUTTWAK, Edward N. Strategy: The Logic of War and Peace. Cambridge: Harvard University Press, 1987, pp. 131-140.

Korea<sup>45</sup>; this could be a more effective deterrent than any military reaction to Chinese and South Korean pressure on Kim-Jong-un's regime.

The last option described - the development of sufficient military capability so as to be able to inflict an unacceptable level of damage on any potential aggressor - is the one in which nuclear weapons play the most prominent role. Nevertheless, the growing capabilities of conventional weapons equipped with precision-guided munition has led some academics to believe that it is now possible to attain a level of deterrence similar to that of nuclear weapons using conventional means<sup>46</sup>. In the present day, however, only the United States has this capacity (and to a limited degree), and it would only be effective when used against relatively developed states whose economies rely on the proper functioning of critical and vulnerable industries and infrastructure.

In general, in «deterrence by punishment», the targets for destruction are counter-value targets, i.e., elements that are essential for the functioning of society (industrial centres, infrastructure and large population centres).

It should be borne in mind that, while the level of damage that can be inflicted on a particular adversary using conventional weapons may be huge, it is always going to be limited. Consequently, in certain cases, it cannot be guaranteed that the adversary will not be willing to pay the cost of obtaining a benefit, no matter how high the price. This would be the case when what the adversary regards as vital interests are at stake. Therefore, with «deterrence by punishment» using conventional means, it will always be necessary to assess not only the price you are willing to make the adversary pay for taking a particular course of action, but also the perceived benefits of the action it is being deterred from and the costs arising from the inaction it is intended to impose on the adversary. This cost-benefit analysis is a way of determining the importance the adversary attaches to the cause he is defending in a conflict.

The relative importance that western societies attach to potential conflicts where their survival is not at stake is an issue that has been addressed again and again when studying why superpowers repeatedly fail in counterinsurgency campaigns.

A study on this difference in interests can be found in Andrew Mack's article, *Why Big Nations Lose Small Wars*<sup>47</sup>. Mack essentially argues that the greater the interests at stake, the greater the commitment, in application of Clausewitz's axiom that «war is a

---

45 PLANT, Thomas and RHODE, Ben. China, North Korea and the Spread of Nuclear Weapons, *Survival journal*, vol. 55, no. 2, pp. 61-80, p. 62.

46 WOOLF, Amy F. Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues, Washington, Library of Congress, Congressional Research Service, CRS Report for Congress, 6 July 2012, pp. 2-4. At <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R41464.pdf>, 12 March 2014.

47 MACK, Andrew. *Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict*, *World Politics journal*, vol. 27, no. 2, January 1975, pp. 175-200.

clash of wills»<sup>48</sup>. In confrontations between major powers and weaker enemies, the former lose because public opinion (in the case of democratic regimes) or the ruling elite (in the case of authoritarian regimes) becomes fed up with lengthy conflicts that call for important sacrifices that are considered disproportionate to the potential gains. Mack's argument is basically in line with that of Snyder and Diesing: strong actors have less of an interest in winning because their survival is not at stake. Weak actors, on the other hand, have a high interest in winning because only victory ensures their survival<sup>49</sup>.

For his part, Ivan Arreguín-Toft, in his article *How the Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict*<sup>50</sup> defends the argument that the final result is not determined by the difference in interests, but by the difference in the strategic models chosen by each opponent. The author divides the strategies of major powers into two types, which he calls «direct attack» and «barbarism» and the strategies of weaker powers also into two categories, which he calls «direct defence» and «guerilla warfare»<sup>51</sup>. Direct attacks aim to destroy the weaker adversary's armed forces (destroy their *capacity* to continue the fight), while «barbarism» is the systematic violation of the laws of war to reach military and/or political targets» (destroy their *will* to fight). On the other hand, direct defence uses classical military means (although it may include pre-emptive strikes), while guerilla warfare basically involves the use of existing military capabilities in fights where direct confrontation with enemy forces is avoided and the idea is to debilitate them. Arreguín-Toft believes that when direct strategies (i.e., direct attack and direct defence) are used against indirect strategies (barbarism and guerilla warfare), the advantages of the stronger opponent are cancelled out, to the weaker opponent's advantage<sup>52</sup>.

In reality, the importance western societies attach to this type of conflicts is a reflection of the motivations of their states. For western states, a stabilisation operation in a colony or developing country does not jeopardise their existence: it is a conflict of choice, it is optional; while it may have international, humanitarian and security implications and responsibilities for the state involved, the direct consequences for that country's national security are limited or, at least, not immediate<sup>53</sup>. On the other hand, conflicts of necessity, which are not optional, have a direct impact and potentially

---

48 «War is thus an act of force to compel our enemy to do our will». CLAUSEWITZ, Karl von. *On War*. Book I, Chapter 1, Section 2.

49 SNYDER, Glenn H. and DIESING, Paul. *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*, Princeton: Princeton University Press, 1977, p. 190.

50 ARREGUÍN-TOFT, Ivan. *How the Weak Win Wars. The Politics of Asymmetric Conflict*, *World Politics journal*, vol. 26, no. 1, summer 2001, pp. 93-128.

51 *Ibid.*, p. 100.

52 *Ibid.*, p. 105.

53 Adapted from the definition provided in DIBB, Paul. *The Importance of the Inner Arc to Australian Defence Policy and Planning*, *Australian Security Challenges journal*, Vol. 8, no. 4, summer 2012, pp. 13-31, p. 15.

serious and immediate implications for a country's national security<sup>54</sup>. In conflicts of choice, states are *motivated by opportunity*. In conflicts of necessity, states are *driven by necessity*. In stabilisation/counterinsurgency operations abroad, western intervention is motivated by opportunity; therefore the prospect of a lengthy and costly conflict may be a very effective deterrent. On the other hand, rebellious factions are driven by necessity, and their willingness to make sacrifices is therefore very high.

The less importance the state being deterred attaches to the action the opponent is trying to prevent, the more effective deterrence by punishment is likely to be, i.e., this type of deterrence works best when used against states that are motivated *by opportunity*. It is important to point out that most of the U.S.'s interventions in its capacity as 'global policeman' (given that it is the sole remaining superpower) are operations that the U.S. Government chooses, but which it is not actually forced to undertake. In these operations, the U.S. (and its western allies) are states *motivated by opportunity*. Therefore, in these cases, deterrence by punishment is likely to work against the United States if the adversary has the capacity required to sufficiently raise the cost of the action being deterred. Furthermore, in these types of conflicts, the potential adversaries of the U.S. (and the West in general) may assume that their actual willingness to take deterrence measures (such as the use of nuclear weapons or mass reprisals against the population) is reduced or non-existent (because they are rejected by western public opinion) and deterrence will therefore be ineffective.

On the other hand, in the case of states *motivated by necessity*, it is quite possible that no level of damage that can be inflicted by conventional means will suffice to deter them from taking a particular course of action (a good example would be the debilitation of North Vietnam in the war with the United States). Consequently, these states will be very difficult to deter using punishment. In reality, the arguments of Mack and of Snyder and Diesing suggest that in the event of a conflict where one of the *states is motivated by opportunity* and the other *by necessity*, the latter will be able to assume a much greater level of sacrifice than the former, to the extent that the latter will have a much greater chance of winning.

This is because, as mentioned previously, the level of damage that can be inflicted by conventional means is limited (and, for this very reason, it is acceptable if the expected benefit is worthwhile) in the case of deterrence by punishment, and the success or failure of the deterrence strategy will ultimately be determined by the will of the enemy. It once seemed that this dependency on the willingness of the anniversary, which is inevitable in terms of conventional strategy, could be overcome thanks to the power of nuclear weapons. Thus, the concept of unacceptable damage emerged. This concept is based on the idea that the level of destruction that can be inflicted by nuclear weapons is such that it would break the will of even the strongest adversary. Therefore, the general limitations of deterrence by punishment would not apply to a

---

54 Ibid.



nuclear conflict, provided the adversary has sufficient arsenal to cause this unacceptable damage.

## CREDIBILITY AND DETERRENCE

The main requirement for deterrence is credibility: deterrence depends more on credibility than the existence of sufficient military capability<sup>55</sup>.

Tang defines credibility as<sup>56</sup>:

«Perception of capability, the perception of interest, and a reputation for resolve. In any given situation, an actor's credibility is other actors' combined assessment of these three factors».

The quality and quantity of the military resources available will usually be enough proof of a state's capability.

The influence of reputation in the behaviour of states often results in states accepting higher costs or risks than are warranted by the actual interests at stake in order to avoid the value of their commitments in future crises being called into question<sup>57</sup>. Tang believes that reputation is<sup>58</sup> others states' perception of that state's willingness to risk war in certain circumstances.

Consequently, reputation is a factor that predicts future behaviour<sup>59</sup>. In Boulding's opinion<sup>60</sup>:

«If threats are not carried out their credibility gradually declines. Credibility, as it were, is a commodity which depreciates with the mere passage of time».

Reputation seeks to avoid this depreciation of credibility by creating in the mind of potential adversaries the feeling that a particular state *always* carries out its threats. Reputation is therefore costly to build (it has to be maintained over a considerable period of time and in very varied circumstances) and very easy to destroy (one situation when it does not carry out its threats will suffice to raise doubts).

---

55 KAHN, Herman. *Thinking About the Unthinkable*, Princeton: Princeton University Press, 1962, p. 89.

56 TANG, Shiping. Reputation, Cult of Reputation and International Conflict, *Security Studies* journal, vol. 14, no. 1, January-March 2005, pp. 34-62, p. 38.

57 JERVIS, Robert. Deterrence and Perception, *International Security* journal, vol. 7, no. 3 winter 1982, pp. 8-13.

58 TANG. Op. cit., p. 38.

59 MERCER, Jonathan. Op. cit., p. 6.

60 BOULDING, Kenneth. *The Meaning of the Twentieth Century*, New York: Harper and Row, 1964, p. 81.

Many authors therefore believe that reputation plays an important role in deterrence. To quote Herman Kahn, sometimes U.S. security depends on<sup>61</sup>:

«...a willingness to incur casualties in limited wars just to improve our bargaining position (with the Soviet Union)».

Kahn is of the same opinion as Thomas C. Schelling<sup>62</sup>:

«We lost thirty thousand dead in Korea to save face for the United States, not to save South Korea for the South Koreans, and it was undoubtedly worth it».

However, both Tang<sup>63</sup> and Mercer<sup>64</sup> believe that the reputation a state earns as a result of its behaviour in past conflicts has no real influence on the strategic calculations other states make in current conflicts.

The reasons put forward by Tang are the anarchic nature of the international system, which forces states to always consider the worst case scenario where adversaries are concerned. As a result, in each conflict, states expect that their rivals will confront them, and that their allies will not support them as they should, regardless of the past behaviour of both the adversaries and allies.<sup>65</sup>

Mercer argues that the actions that build a reputation may be the result of very specific circumstances that might not occur again (consequently generating different responses) and that, moreover, governments change (and reputations can change with them<sup>66</sup>) and that because reputation is a perception by third countries, the actions taken to establish or maintain a reputation are not always interpreted correctly by the intended targets of the message<sup>67</sup>.

Consequently, it can be concluded that of the three elements that help build credibility (military capability, interests and reputation), reputation is much less influential than one might think.

---

61 KAHN, Herman. *On Thermonuclear War*, Princeton: Princeton University Press, 1960, p. 566.

62 SCHELLING, Thomas C. *Arms and Influence*, New Haven: Yale University Press, 1966, p. 124-125.

63 TANG, Shiping. *Op. cit.* (2005), p. 49.

64 MERCER, Jonathan. *Op. cit.*, p. 4.

65 TANG, Shiping. *Op. cit.* (2005), p. 50.

66 An example of this would be the poor impression the U.S. President John F. Kennedy made on Soviet leader Nikita Khrushchev as a result of his interview in Vienna in June 1961. This impression may have influenced his decision to deploy ballistic missiles in Cuba, with the ensuing crisis. In this case, the «thirty thousand dead» Schelling mentions did not serve to establish a strong reputation. Source: THRALL, Nathan and WILKINS, Jesse James. *Kennedy Talked, Khrushchev Triumphed*, article published in the digital version of the *New York Times* on 22 May 2008, at

<http://www.nytimes.com/2008/05/22/opinion/22thrall.html>.

67 MERCER, Jonathan. *Op. cit.*, pp. 6-11.

Where interests are concerned, the conclusions reached after studying the characteristics of deterrence by punishment and the cost-benefit analyses of states would apply, i.e., in the event of a conflict where one of the *states is motivated by opportunity* and the other *by necessity*, the latter will be able to assume a much greater level of sacrifice than the former, to the extent that the latter will have a much greater chance of winning.

One factor in which interests play a key role in the credibility of a deterrence strategy is proportionality: if the deterrent is not rational, i.e., if the magnitude of the threat is not proportional to the scale of the action being deterred (that is, to the interests at stake), there will be significant credibility issues<sup>68</sup>. The problem of proportionality has historically been an «Achilles'heel» of nuclear deterrence, especially where the West is concerned. As early as 1958, British Field Marshal Bernard Law Montgomery (the NATO Deputy Supreme Allied Commander for Europe at the time) wondered if, in the event of minor Russian aggression with conventional forces, it was realistic to expect that<sup>69</sup>:

«The West would use its nuclear deterrent as weapons against the cities of Russia and receive in return Russian retaliation which would put the United Kingdom and the U.S.A. out of business? For us (the British) to act in this way would be to commit national suicide. I do not believe it will happen. When both sides have nuclear sufficiency, the deterrent will merely serve to deter each side from using it as a weapon».

Montgomery's criticism was in response to the adoption by NATO, in 1957, of the *Massive Retaliation* doctrine<sup>70</sup>. This doctrine advocated that the protection of European NATO territory would require the «immediate exploitation of (this tactical) nuclear capability whether or not the Soviets used nuclear weapons»<sup>71</sup>. In reality, if the only possible response in the event of an aggression was a full-on thermonuclear war, deterrence in itself would lose credibility in the eyes of the adversary, and it would be difficult for the European allies, who were allegedly protected by U.S. nuclear deterrence, to consider this guarantee to be better than any other solution to a crisis that would at least ensure their survival.

The credibility issue with deterrence is not confined to an assessment of the proportionality of the behaviour that is to be deterred and the response designed; a much more direct and immediate problem is to have the capability to follow through on the threats made. In the case of conventional deterrence, the quality and quantity of the military resources available will usually be enough proof of this capability or lack thereof, bearing in mind that the complete destruction of conventional military capability is a difficult process and not easy to achieve in a short period of time. Nevertheless,

---

68 MORGAN, Patrick M. *Op. cit.*, pp. 87-88.

69 POWASKI, Robert E. *The entangling alliance: The United States and European security, 1950-1993*, Westport: Greenwood Press, 1994, p. 39.

70 National Atlantic Treaty Organization. *NATO's Strategic Concept MC 14/2*.

71 *Ibid.*

it is possible to destroy key elements of conventional capability using surprise attacks such as the Israelis did during the Six-Day War (1967), which began with a surprise air strike of the air force bases in Arab countries, and left Israel in almost complete control of the skies, a move that was decisive for its overwhelming victory<sup>72</sup>.

## ESCALATION

While deterrence primarily aims to avoid a conflict, it can also play a pivotal role in controlling the level of violence in a conflict that has already begun. Kahn called this type of deterrence *intra-war deterrence*<sup>73</sup>. It entails the implementation of military measures that become progressively more intense and/or more violent (a process known as *escalation*).

In a typical escalation situation, the opponents compete when implementing military measures, each assuming greater risks and showing increased determination to achieve their goals. Escalation is therefore a conflict characterised by the progressive use of violence, whereby each opponent tries, by stepping up the measures taken, to get the other side to give up on its goals.

Escalation, like all forms of deterrence, is an exchange of information between two adversaries, in that the measures taken are messages, and because these messages are conveyed in their own unique language, the risk of their being misinterpreted is very high. Consequently, the main risk with escalation is that the adversary might overreact<sup>74</sup> after misinterpreting a particular message. Therefore, a key issue when designing successive deterrence measures in an escalation campaign is to estimate the importance the adversary will attach to each measure: it is very hard to know with sufficient precision the other state's cost-benefit calculations and, consequently, determine the retaliatory measures capable of changing the adversary's political priorities<sup>75</sup>. In terms of conventional (not nuclear) confrontations, moving from one step to the next in the ladder of escalation is most effective when it is massive and sudden<sup>76</sup>.

---

72 BAR-ON, Mordechai, *A Never-ending Conflict: A Guide to Israeli Military History*, Mechanicsburg: Stackpole Books, 2006.

73 KAHN, Herman. *On Escalation. Metaphors and Scenarios*, Princeton: Princeton University Press, 1965, p. 3.

74 Ibid.

75 MORGAN, Patrick M. *Op. cit.*, p. 60.

76 HAMMES, T. X. *Offshore Control: A Proposed Strategy for an Unlikely Conflict*, Washington: National Defense University, Institute for National Strategic Studies, Strategic Forum, June 2012, p. 4.

## CONCLUSIONS

As the Latin adage *Si vis pacem, para bellum* goes (if you want peace, prepare for war), deterrence is the peacekeeping tool par excellence. It is based on three key premises<sup>77</sup>:

- For it to succeed, the deterring state must have sufficient military capability.
- The threats made must be credible and
- It must be able to clearly convey this threat to the opponent.

The main problem with deterrence is always going to be credibility: everything else hinges on this. Insufficient military force results in a lack of credibility; a lack of political willingness to use the military capabilities available results in a lack of credibility. Because credibility is a perception, the inability to convey the military capability available to the adversary, or the reluctance to use it, can also result in a lack of credibility.

Since 1945, European security has relied on U.S. extended deterrence. If the general problem with deterrence is credibility, in the case of extended deterrence, the problem becomes even more acute because, in addition to the three uncertainties mentioned previously, we have the ally's assessment of the security guarantee being offered. In the case of Europe, U.S. guarantees are a legacy of the Cold War, born out of common vital interests (the need to combat a Soviet threat that was considered existential by both sides of the Atlantic). However, following the demise of the USSR, these common interests disappeared, leaving only a small commonality of interests between Europe and the U.S. (the existence of common interests), meaning that the credibility of U.S. defence guarantees depends on the quantity and importance of the common interests in each crisis. Despite one-off episodes such as the crisis in Ukraine, the shift in U.S. strategy towards Asia-Pacific will further weaken this guarantee because it will reduce - mainly on the part of the U.S. - these common interests.

This progressive decline in the U.S.'s defence commitment to Europe forces the Europeans to build their own deterrence tools. In the absence of a military threat that could be considered existential for Europe (and in which nuclear weapons might play a role), the deterrence tools will necessarily be conventional.

Conventional deterrence is based on three interrelated circumstances<sup>78</sup>:

- The aggressor is normally aiming for a swift and inexpensive victory.
- It is based more on deterrence by denial than on deterrence by punishment.
- The local balance of military power is often key in the aggressor's calculations as to the likelihood of a swift victory.

---

77 Ibid, p. 3.

78 GERSON. Op. cit., pp. 37-38.

Conventional deterrence requires significant military capabilities. Depending on the choice of deterrence model (by punishment or by denial), the forces needed will vary. In the case of deterrence by punishment, one must have the political and moral strength to attack primarily civilian targets, for which purpose strong public support is required, and this cannot be improvised. And, in any event, deterrence by punishment leaves the decision to accept the expected punishment in exchange for achieving its objectives in the hands of the enemy.

In addition to the common European problem, in Spain's case, a threat that is not shared forces it to define, in the country's (public and reserved) Security and Defence regulations, our interests, what behaviour we want to deter, what deterrence model to implement, and to design, deploy, train and equip the forces required to implement it, with credibility and to be able to convey this to our potential adversaries. Without this, deterrence will be reduced to ambiguous general deterrence which, unless we have can achieve the military capabilities that are as yet beyond our reach, is the least effective way of applying this concept, and, therefore, unlikely to guarantee peace.

## BIBLIOGRAPHY

### Books

- AGUILAR, Editorial. *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Madrid, Ed. Aguilar, 1974
- ANDERSON, Justin V. and LARSEN, Jeffrey A, *Extended Deterrence and Allied Assurance: Key Concepts and Current Challenges for U.S. Policy*. Colorado Springs, INSS Occasional Paper 69, USAF Institute for National Security Studies, USAF Academy, 2013.
- ART, Robert J. *The Fungibility of Force*, in ART, Robert J. and WALTZ Kenneth N. (Eds.). *The Use of Force: Military Power and International Politics*, Boulder, Rowman and Littleman, 1999 (5th edition).
- ARREGUÍN-TOFT, Ivan. *Unconventional Deterrence: How the Weak Deter the Strong*, in PAUL, T.V. et al. *Complex Deterrence. Strategy in the Global Age*. Chicago, University of Chicago Press, 2009.
- BAR-ON, Mordechai, *A Never-ending Conflict: A Guide to Israeli Military History*, Mechanicsburg, Stackpole Books, 2006.
- BOULDING, Kenneth. *The Meaning of the Twentieth Century*, New York, Harper and Row, 1964.
- FREEDMAN, Lawrence, *Deterrence*. Cambridge, Polity Press, 2004.



- GEORGE, Alexander L. and SMOKE, Richard. *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*. Columbia University Press, 1974.
- GOLDSTEIN, Avery. *Deterrence and Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.
- KAHN, Herman. *On Escalation. Metaphors and Scenarios*. Princeton, Princeton University Press, 1965.
- KAHN, Herman. *Thinking About the Unthinkable*, Princeton, Princeton University Press, 1962.
- LEBOW, Richard N. *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*. Baltimore, John Hopkins University, 1981.
- LUTTWAK, Edward N. *Strategy: The Logic of War and Peace*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.
- MEARSHEIMER, John J., *Conventional Deterrence*, Ithaca, Cornell University. Press, 1983.
- MORGAN, Patrick M. *Deterrence, A Conceptual Analysis*, Beverly Hills, 2nd ed., Sage Publishers, 1983.
- PAYNE, Keith B. and WALTON C. Dale. *Deterrence in the Post-Cold War World*, in BAYLIS, John et al., *Strategy in the Contemporary World*. Oxford, Oxford University Press.
- PIFER, Steven et al. *U.S. Nuclear and Extended Deterrence*, Washington, Brookings Arms Control Series, Paper no. 3, Brookings Institution, 2010.
- SCHELLING, Thomas C. *Arms and Influence*. New Haven, Yale University Press, 1966.
- SNYDER, Glenn *Deterrence and Defense. Towards a Theory of National Security*. Princeton, Princeton University Press. 1961.
- U.S. Department of Defense. *Joint Publication 1-02 Dictionary of Military and Associated Terms*, Washington, Department of Defense, 2008.
- U.S. Department of Defense. *Nuclear Weapons Employment Policy*, Washington, Department of Defense, 1970.
- U.S. Department of Defense. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Washington, Department of Defense, 2012.
- VAN EVERA, Stephen. *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.

## Articles

ADAMSKY, Dmitry. *The 1983 Nuclear Crisis – Lessons for Deterrence Theory and Practice*. *Journal of Strategic Studies*, no. 36, vol. 1, 2013.

FREEDMAN, Lawrence. *Disarmament and Other Nuclear Norms*. *The Washington Quarterly*, no. 36, vol. 2, 2013.

GERSON, Michael S. *Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age*. *Parameters* journal by the U.S. Army War College, fall 2009 issue, pags. 32-48, pag. 34.

JERVIS, Robert. *Deterrence and Perception*. *International Security* journal, vol. 7, no. 3 winter 1982.

PAYNE, Keith. *Understanding Deterrence*. *Comparative Strategy* journal no. 30, 2011.

PLANT, Thomas and RHODE, Ben. *China, North Korea and the Spread of Nuclear Weapons*. *Survival* journal, vol. 55, no. 2.

TANG, Shiping. *Reputation, Cult of Reputation and International Conflict*. *Security Studies* journal, vol. 14, no. 1 January-March 2005.

---

- Submitted: July 20, 2015.

- Accepted: May 30, 2016.

---



*Beatriz Vázquez Rodríguez*  
*Lecturer, University of Oviedo*

*E-mail: vazquezbeatriz@uniovi.es*

## SPAIN AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT: AN ACTIVE COM- MITMENT

### **Abstract**

Spain showed its commitment to the idea of the responsibility to protect from the very start of discussions at the United Nations, and has since proven it in statements on the subject, at both the General Assembly and the Security Council, in interactive dialogues on thematic resolutions and situations of armed conflict that have given rise to the notion being invoked. One of Spain's priorities as a non-permanent member of the Security Council for the biennium 2015-2016 is to push for the effective implementation of the responsibility to protect and for the introduction of limits on the use of veto in situations of serious and massive violations of human rights.

Spain has also participated very actively in specific initiatives for the promotion of the concept as a member of the Group of Friends of the Responsibility to Protect and as a member state of the Global Network of Responsibility to Protect Focal Points. Its commitment to the responsibility to protect at the domestic level can also be seen in the inclusion of this concept in Spain's external action strategy documents.

### **Keywords:**

Security Council, right of veto, Spain, Security Strategy, Group of Friends, Global Network of Focal Points, Responsibility to Protect.

## INTRODUCTION

The emergence of the concept of the responsibility to protect and the subsequent situations of armed conflict needing its implementation have led to states maintaining different, and not always favourable, positions. Nonetheless, there exists a large number of states that unconditionally support the responsibility to protect and have shown this from three angles. Firstly, the states that support the concept have upheld a very proactive attitude in interactive dialogues on the responsibility to protect, defending the need to give substance to the notion. Secondly, they have spoken in favour of the concept in non-United Nations fora, creating associations of groups of friends of the concept, with the aim of continuing work on the responsibility to protect, reinforcing cooperation outside the United Nations, and establishing real alliances to try to bring common positions to official discussions on the subject. Finally, many states have included dimensions of the responsibility to protect in their internal documents, such as their security strategies, demonstrating a high level of commitment to the concept and including it in their national legislation.

As we will see, Spain forms part of this group by showing commitment to the concept from its very beginnings. This commitment has been demonstrated in Spain's interventions in interactive dialogues on the responsibility to protect as well as in interventions at the Security Council on specific conflict situations, during which it has recalled the responsibility to protect peoples in situations of massive violations of human rights. It has also included the concept in its security strategies, making numerous references to the responsibility to protect. In addition, one of Spain's priorities in the Security Council for the biennium 2015-2016 is the defence of and the push for the effective implementation of the responsibility to protect as a collective responsibility, as well as for a limit on the use of veto in situations of serious and massive violations of human rights.

---

1 In accordance with resolution 60/286, of the 8 September 2006 on the revitalisation of the General Assembly, this United Nations body approved an annex to the resolution with the aim of further strengthening the role and authority of the General Assembly, in which it encouraged the holding of «thematic interactive debates on current issues of critical importance to the international community in the General Assembly, and invite[d] the President of the Assembly to propose themes for such interactive debates, in consultation with Member States», (A/RES/60/286, of the 8 September 2006. Revitalisation of the General Assembly), <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/286&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/286&Lang=S)>, [Consulted: 4 December 2015]. The aim of these debates was to give Member States the opportunity to establish a dialogue and to exchange views with other Member States, civil society, the private sector and other interested parties so as to address current issues of critical importance and of universal relevance for the international community, (A/64/903, of the 8 September 2010. Report of the Ad Hoc Working Group on the Revitalization of the General Assembly), <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/903>>, [Consulted: 4 December 2015].

## SPAIN'S POSITION IN THE GENERAL ASSEMBLY AS REGARDS THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

Spain has upheld its position of commitment to the responsibility to protect since the enshrinement of the concept in 2005; thus, during the high-level plenary meeting convened on the occasion of the celebration of the 60<sup>th</sup> anniversary of the United Nations, our state recognised that serious violations of human rights and of international humanitarian law require a decisive, collective and solidary response, which would also necessitate a reform of the United Nations bodies to adapt them to their new missions<sup>2</sup>.

It should therefore come as no surprise that, when the interactive dialogues began in 2009 as a result of the presentation of the Secretary General's first report on the subject, the Spanish delegation showed its full commitment to the concept, as was reflected in paragraphs 138 and 139 of the Outcome Document of the World Summit, calling upon other delegations to:

« (...) codify the manner of applying the concept through the length and breadth of the three pillars that the Outcome Document itself identifies»<sup>3</sup>.

On the occasion of the 2011 dialogue on «the role of regional and sub-regional arrangements in implementing the Responsibility to Protect», Spain demonstrated due diligence as regards the application of the concept in the internal arena by informing other states of the actions that Spain has implemented to make the principle operative. Among these actions are the inclusion of the responsibility to protect in the principles of Spain's international operations, mainly through its inclusion in the Spanish Security Strategy. The Spanish representative spoke of the «drafting of a national report on our activities in the area of the responsibility to protect, legislative developments and the competencies of the different government bodies»<sup>4</sup>. This report has, unfortunately, still not seen the light of day.

In the debates that took place over the following two years, the Spanish delegation reiterated its commitment to the responsibility to protect and referred to different national legal texts to demonstrate said commitment to the concept. In particular, on the occasion of the 2013 interactive dialogue, entitled «Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention», Spain referred to the reform of the Spanish Criminal Code as an example of best practice as it contains new provisions that punish those who publicly incite hate as well as criminalising those who publicly deny or praise

---

2 A/60/PV.4, General Assembly, 14 September 2005, p. 15.

3 A/63/PV.97, General Assembly, 23 July 2009, p. 16.

4 Intervention by the Spanish representative in the informal interactive dialogue of the General Assembly on «the role of regional and sub-regional arrangements in implementing the Responsibility to Protect», 12 July 2011, <<http://responsibilitytoprotect.org/Spain.pdf>> [Consulted: 4 December 2015].



genocide, crimes against humanity or crimes against protected persons or property protected in the event of armed conflict. Another reference text on the responsibility to protect is, according to the Spanish delegate, the Spanish Constitution which sets out legal and political mechanisms to respond democratically to different situations of tension that may develop within a state. Equally, the Spanish delegate regretted the absence of commitment from the side of some states to implement the concept in the case of Syria and, in particular, following the use of chemical weapons in the conduct of the conflict. The Spanish delegate also called for referral to the International Criminal Court and called upon the Security Council to meet its responsibility in Syria.

It was from 2014, however, that Spain began to speak out more forcefully in different international fora on its commitment to the concept. The first occasion was during the debate on resolution S/RES/2171 (2014), during which it included the element of conflict prevention in its foreign policy. Spain also stated that:

«Spain is a strong supporter of the responsibility to protect and participates actively and constructively in the efforts made to advance its effective implementation. Particularly important is its second pillar, namely, the commitment from the side of the international community to provide assistance to countries in order to enable them to effectively prevent atrocities»<sup>6</sup>.

During the 2014 interactive debate on the responsibility to protect, entitled «Fulfilling our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect», Spain had the opportunity to reaffirm its commitment and this was made very clear in the statement given by the representative of Spain<sup>7</sup>. Equally, just a few days later, at the opening of the 69<sup>th</sup> session of the United Nations General Assembly, the Spanish delegation spoke on Spain's priorities in the areas of peace and security as follows:

«We will take part in efforts aimed at furthering the effective operationalisation of the Responsibility to Protect (R2P) in its three pillars. We will pay particular attention to assisting countries to fulfil their responsibility to protect their citizens from atrocity crimes. We will take into account the recommendations set forth in the UN Secretary-General's annual report on R2P»<sup>8</sup>.

---

5 Intervention by the Spanish representative during the informal interactive dialogue of the General Assembly on «Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention», 11 September 2013, <<http://responsibilitytoprotect.org/Spain%2013.pdf>>, [Consulted: 4 December 2015].

6 Statement by the Ambassador Permanent Representative of Spain to the United Nations, Mr. D. R. Oyarzun, during the Security Council open debate on conflict prevention: maintenance of international peace and security, 21 August 2014.

7 See the statement made by the Spanish representative at the General Assembly informal interactive dialogue on «Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect», 8 September 2014, <<http://statements.unmeetings.org/media2/4493831/spain.pdf>>, [Consulted: 4 December 2015].

8 Spain's priorities at the United Nation's 69th session of the General Assembly, September 2014, <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Documents/Prioridades%20>

In the subsequent statement by King Felipe VI at the opening of the 69th session, while not making explicit reference to the concept, reference was made to prevention as the key element of the concept and to the adoption of other measures if this does not work:

«Our primary objective must be to prevent wars, and when we fail in this, we must protect and assist the innocent victims. We must never relent in our efforts to resolve conflicts through diplomacy and through all of the instruments bestowed by the Charter of the United Nations».

During the most recent interactive dialogue on the responsibility to protect, held in September 2015 and entitled «A vital and enduring commitment: Implementing the responsibility to protect», the Spanish delegation not only reiterated their commitment, but also joined the position of the Secretary General of the United Nations in his last report on the subject<sup>9</sup> by stating that the conceptual debate on the responsibility to protect is over and that it is now necessary to focus on the practical application of the concept, as well as underlining the importance of the progressive institutionalisation of the responsibility to protect into the United Nations system. Accordingly, the Spanish delegate stated that «Spain is, once again, committed to supporting the continuity of efforts in favour of the Responsibility to Protect with a view to what should be our end goal: the effective protection of peoples against atrocity crimes»<sup>11</sup>.

.....  
[Espana%20C3%B1a%2069%20AGNU%20ESP.pdf](#), [Consulted: 4 December 2015].

9 General debate of the 69th session of the General Assembly of the United Nations, statement by His Majesty King Felipe VI of Spain, New York, 24 September 2014, <[http://www.un.org/ga/69/meetings/gadebate/pdf/ES\\_es.pdf](http://www.un.org/ga/69/meetings/gadebate/pdf/ES_es.pdf)>, [Consulted: 4 December 2015].

10 A/69/981-S/2015/500, Report of the Secretary-General, «A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect» 13 July 2015.

11 Spanish statement at the informal interactive dialogue on the responsibility to protect at the General Assembly of the United Nations, New York, 8 September 2015, <<http://www.responsibilitytoprotect.org/spain.pdf>>, [Consulted: 4 December 2015]. Spain spoke using almost identical language a few days later at the opening of the 70th session of the General Assembly, recalling that: «We will take part in the efforts aimed at bolstering the effective application of the Responsibility to Protect (R2P) initiative in all three of its pillars, taking into consideration the 10th anniversary of its establishment in the Outcome Document of the 2005 World Summit. We will support other countries so that they can fulfil their duty to protect their citizens from atrocity crimes. We will focus on the potential triggers of atrocity crimes (discrimination and persecution for ethnic or religious reasons, violent extremism...) and on how States may prevent and mitigate such risks through inclusive human rights and development policies. We will pay particular attention to non-State actors, vulnerable communities and the challenges that girls and women face in situations conducive to the commission of atrocity crimes. We will bear in mind the recommendations set forth in the annual report by the UN Secretary-General (UNSG) on R2P.» Spain's priorities for the 70th session of the United Nations General Assembly, 28 September 2015,

## SPAIN'S PARTICIPATION IN THE GROUP OF FRIENDS OF THE RESPONSIBILITY TO PROTECT AND IN THE GLOBAL NETWORK OF RESPONSIBILITY TO PROTECT FOCAL POINTS

As was highlighted at the beginning, alongside the individual positions maintained by the states within the United Nations, the proponents of the responsibility to protect have also developed practical ways of contributing to reinforcing the concept at both the domestic, as well as the international, level. It is worth noting that Spain plays an active role in these initiatives. Indeed, there is a tendency towards creating groups of UN member states that, while not having an official mandate from the General Assembly or the Security Council, do bring together states with a specific interest in a conflict that is taking place. This is regarded as an important diplomatic instrument, of great support to the Secretary General. Sometimes, this type of group is created to show support to or interest in specific issues, such as the promotion of new principles. Indeed, in the case of the responsibility to protect, the Group of Friends of the Responsibility to Protect was created, co-chaired by Rwanda and the Netherlands and currently composed of almost 50 countries from all continents, including Spain<sup>12</sup>. All of these countries actively participate in a variety of ways to ensure the development, political acceptance and integration of the responsibility to protect in the United Nations system.

Firstly, at the international level, they actively participate in the interactive debates on the responsibility to protect, not just individually but also jointly, as was seen during the sixth informal interactive debate. Here, the Rwandan delegation presented a declaration on behalf of the then 45 members of the Group of Friends of the Responsibility to Protect in which they reiterated their commitment to paragraphs 138 and 139 of the World Summit Outcome Document, their support for the Secretary General's reports on the subject and, in particular, for the three pillar structure put forward by the Secretary General in his 2009 report<sup>13</sup>.

---

*<<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Documents/Prioridades%20Espa%C3%B1a%20en%20NNUU%2070%20AGNU%20version%20ESPA%C3%91OL.pdf>>, [Consulted: 4 December 2015].*

12 The current members of the Group of Friends of the Responsibility to Protect are: Argentina, Australia, Bangladesh, Belgium, Botswana, Canada, Chile, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Czech Republic, Denmark, the European Union, Finland, France, Germany, Ghana, Guatemala, Hungary, Italy, Liberia, Liechtenstein, Luxemburg, Mali, Mexico, Morocco, Mozambique, New Zealand, Nigeria, Norway, Panama, the Republic of Korea, Senegal, Sierra Leona, Singapore, Slovakia, Slovenia, Spain, South Sudan, Sweden, Switzerland, Tanzania, the United Kingdom, the United States and Uruguay.

13 See the complete declaration: General Assembly, Statement by Rwanda on behalf of the UN Group of Friends of Responsibility to Protect, at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 August, 2014, *<<http://www.globalr2p.org/media/files/rwanda-gof.pdf>>*, [Consulted: 4 December 2015].

Secondly, within the member states of the group, different meetings are organised in parallel on the responsibility to protect, with the aim of continuing to discuss throughout the year the elements of the concept that present most difficulties for implementation. They have also reported on crisis situations, such as in the case of Libya, whereby they jointly called upon:

«(...) all the relevant bodies of the United Nations to take urgent and appropriate measure to put into practice the commitment of the international community to the Responsibility to Protect»<sup>14</sup>.

In this way, they provide greater visibility, proximity and knowledge of the responsibility to protect at the national and regional level.

Another important aspect of this group of friends is that it provides political and financial support to the Secretary General's special advisers for the prevention of genocide and the responsibility to protect. Accordingly, it has become an important pressure group in the debates in the Fifth Committee of the General Assembly, with the aim of introducing the concept of the responsibility to protect into the structure of the United Nations, obtaining financing for the joint office of the special advisers, fighting against the reluctance and steadfast opposition of some states that have tried to ensure that the activities of the abovementioned office are not funded by the United Nations budget.

From another angle, it is also important to mention the relevant role that the group of friends of the responsibility to protect could play in the Security Council. Bearing in mind that three of the permanent members of the Security Council are already part of the group of friends, the fact of having states that support this group in the different rotations of the non-permanent seats on the Security Council, would suggest a greater commitment to integrating the language of the responsibility to protect in Security Council resolutions. Of the non-permanent members elected for the period 2015-2015, currently only Spain and New Zealand belong to this group.

In addition to the activities of this group of friends, there exists another initiative focused on a more national perspective, but that is intricately linked to the previous initiative, as making the responsibility to protect a reality implies developing institutional capabilities at various levels, meaning that governments also need to make efforts at developing the concept at the domestic level. Accordingly, there is a push to create national focal points within states with the primary objective of promoting the responsibility to protect within the national sphere, advancing at the same time international cooperation through participation in the global network for the respon-

---

<sup>14</sup> Statement by the Group of Friends on Responsibility to Protect on the situation in the Libyan Arab Jamahiriya, 1 March, 2011, <<http://fnnewyork.um.dk/en/statements/newsdisplaypage/?newsid=62b7806e-ecbd-4ca7-b326-0ee71d654108>>, [Consulted: 4 December 2015].

sibility to protect<sup>15</sup>. This initiative, co-sponsored by Denmark and Ghana, was implemented in September 2010 at a ministerial meeting on the responsibility to protect during the opening of the 65th session of the UN General Assembly. The Spanish delegation, during the debate on the role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect, referred to the establishment of a focal point for the responsibility to protect under the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, pointing out that:

«(...) a consolidated network of effective focal points in all regions would/will doubtless be a very useful instrument for the prevention and early warning of cases of mass atrocities»<sup>16</sup>.

The first meeting on the creation of national focal points was convened in May 2011 by the ministries of foreign affairs of the sponsoring countries, together with the Minister for Foreign Affairs of Costa Rica and a civil society organisation, the «Global Centre for the Responsibility to Protect». More than 30 countries participated in this meeting in an attempt to create a national network of centres for the responsibility to protect with the aim of coordinating the issues relevant to preventing and stopping mass atrocities. At this first meeting, the idea was to focus efforts whereby each state would identify its national and regional capacities, trying to promote new strategies for the implementation of the responsibility to protect. This meant that the main functions assigned to the national focal points covered developing national plans for the responsibility to protect, gathering information on the human rights situation with states and – at a more international level – coordinating with an international network to provide support and preventive measure to possible situations of mass atrocities<sup>17</sup>.

---

15 Currently, 50 states are members of this global network of focal points. The member states of the Global Network of Responsibility to Protect Focal Points are: Albania, Angola, Argentina, Australia, Austria, Belgium, Bosnia-Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Chile, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatia, Denmark, Slovenia, Spain, the United States, Finland, France, Georgia, Ghana, Greece, Guatemala, Guinea, Hungary, Ireland, Italy, Jordan, Liberia, Liechtenstein, Lithuania, Luxemburg, Montenegro, Mozambique, New Zealand, the Netherlands, Paraguay, Poland, Portugal, Qatar, the United Kingdom, the Czech Republic, the Democratic Republic of the Congo, the Republic of Korea, Rwanda, Sierra Leona, Sweden, Switzerland and Uruguay.

16 UN General Assembly informal interactive dialogue on the role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect, Spanish delegation, 12 July 2011.

17 In short, this first meeting on the creation of focal points covered the setting of various fundamental aims: «In their respective states, focal points should follow-up on and develop alert mechanisms for conflicts in their own country, especially in states with chronic divisions; develop a domestic network for early warning that covers as many regions within the country as possible; and hold training activities on R2P to spread understanding of the basic concepts behind the norm. Within the network, focal points should establish and maintain a communication system with other network members and share information with members of the network when situations of mass atrocity may arise», Meeting of National Focal Points on R2P convened by Costa Rica, Denmark and Ghana, New York, 17 and 18 May 2011, <<http://www.globalr2p.org/media/files/meeting-of-national-focal-points-of-r2p-convened-by.pdf>>, [Consulted: 4 December 2015].



Following on from the commitment taken at the first meeting to hold annual sessions on the subject, four further meetings have taken place since then. The second meeting was held on the 29 September 2012 to give participating states the opportunity to discuss the role of regional organisations in the implementation of the concept of the responsibility to protect. During this meeting, the representatives of the 36 states defended their recognition of the concept of the responsibility to protect and justified the creation of national focal points within states in response to the wish of various states to include this national vision concerning the content of the responsibility to protect in order to turn the concept into reality<sup>18</sup>.

The third meeting of the global network of focal points took place in Ghana in June 2013<sup>19</sup>. The main issues discussed during this meeting centred on strengthening the responsibility to protect focal points with the aim of creating a global network that would entail the structural cooperation between states to respond to specific crisis situations, becoming an essential tool for the prevention of mass atrocities. The fourth meeting took place in June 2014 in Botswana with around thirty countries from all geographic zones of the continent, as well as the Special Adviser on the responsibility to protect, taking part. The main objective here was to encourage states to debate on how to effectively implement the responsibility to protect through the creation of national capacities<sup>20</sup>.

---

18 In this respect, it was stated that: «The network of national R2P Focal Points is conceived as a support system for states committed to preventing mass atrocity crimes. The core objective is to help create a «community of commitment» that increases capacity to implement R2P's three-pillar framework to protect populations from mass atrocities. The community is conceived as a network rather than a coalition and therefore members remain free to determine their approach to specific situations and policy applications», Second Annual Meeting of the Network of National R2P Focal Points, 29 September, 2012, <<http://www.globalr2p.org/media/files/national-focal-point-meeting-summary-september-2012.pdf>>, [Consulted: 4 December 2015].

19 More than 35 states and three regional organisations participated: the European Union, the African Union and the Economic Community of West African States, and the Special Advisers to the Secretary General on the Prevention of Genocide and on the Responsibility to Protect. See: Third Meeting of the Global Network of R2P Focal Points Preventing Atrocities: Capacity Building, Networks and Regional Organizations, June 2013, <<http://www.globalr2p.org/media/files/3rd-r2p-focal-points-meeting-summary.pdf>>, [Consulted: 4 December 2015].

20 See Fourth Meeting of the Global Network of R2P Focal Points Gaborone, Botswana, June 2014, <<http://www.globalr2p.org/media/files/r2p-focal-points-2014-meeting-summary-1.pdf>>, [Consulted: 4 December 2015]. In parallel, at the most recent interactive dialogue on the responsibility to protect in September 2014, nine, mainly European, states like Albania, Belgium, Botswana, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Denmark, Slovenia, Spain and the Republic of Korea, reiterated the need to create focal points in each member state of the United Nations dedicated to the responsibility to protect, establishing reference frameworks and objectives for each year with the priority objective of establishing an important global network of national focal points for the promotion of the concept and the adoption of specific measures on the territory. Summary of the Sixth Informal Interactive Dialogue of the UN General Assembly on the Responsibility to Protect, held on 8 September 2014, Global Centre for Responsibility to Protect, <<http://www.globalr2p.org/media/files/summary-of-the-r2p-dialogue-2014.pdf>>, [Consulted: 4 December 2015].



In June 2015, the fifth meeting of the Global Network of Responsibility to Protect Focal Points took place in Spain. At this meeting, an even greater number of states took part. Entitled «10 years of Responsibility to Protect: how to respond to the new challenges and threats affecting vulnerable communities», the participating states and groups of experts analysed the triggers of atrocity crimes and the way in which they can be prevented through social inclusion, human rights and development priorities. The priority themes to be analysed at the meeting were:

«The emergence of non-state actors, including terrorist groups such as DAESH and Boko Haram, who perpetrate hideous crimes as a hallmark of their activity; the challenge of protecting vulnerable communities and groups, which suffer the consequences of conflicts in a disproportionate manner and are the victims of deliberate attacks, sieges, internal displacement; particular challenges faced by women subject to mass atrocities»<sup>21</sup>.

## THE RESPONSIBILITY TO PROTECT IN SPANISH EXTERNAL ACTION STRATEGIES

In addition to these important initiatives that our country shares with other states, there are also other purely domestic initiatives, such as the inclusion of the responsibility to protect in states' national security plans or strategies. The 2011 «Spanish Security Strategy, Everyone's Responsibility», under the heading «Principles of international action» states that:

«Spain also supports the principle of the Responsibility to Protect, approved at the UN World Summit in 2005, which establishes the collective responsibility of the international community to protect populations whose own States fail to do so in extreme cases of genocide, war crimes, ethnic cleansing or crimes against humanity. The military response of the international community must always be the last resort, and the importance of conflict prevention should always be emphasised, as well as the prior use of negotiation or other pressure tactics such as political or economic sanctions»<sup>22</sup>.

---

21 Fifth meeting of the Global Network of Responsibility to Protect Focal Points in Madrid, press statement n° 156, Ministry of Foreign Affairs and Cooperation,

[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2015\\_NOTAS\\_P/20150624\\_NOTA156.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2015_NOTAS_P/20150624_NOTA156.aspx), [Consulted: 8 January 2016]. The summary and conclusions of the fifth meeting of the Global Network of Responsibility to Protect Focal Points were distributed to the other members of the Security Council on the 22 October 2015, S/2015/815, Letter dated 22 October 2015 addressed to the President of the Security Council from the Permanent Representatives of Chile and Spain to the United Nations, 26 October 2015. On the relationship between the emergence of terrorist groups and the responsibility to protect see PALACIÁN DE INZA, B., «Los cachorros del DAESH», *IEEE Analysis Document*, n° 26, 6 May 2015.

22 Spanish Security Strategy, Everyone's responsibility, Government of Spain, Madrid, 2011, pp. 22-23 (Spanish version), <http://www.defensa.gob.es/Galerias/political/seguridad-defensa/ficheros/DGL-2011-Estrate>

As highlighted by C. Gutiérrez Espada, the above-mentioned strategy contains interesting points on the possible scenarios for armed intervention for Spanish participation in military operations in the case of the four crimes recognised by the responsibility to protect. The point made is that any action taken should respond to the need to protect own interests and shared values, and that it should be undertaken with the appropriate parliamentary supervision and in accordance with the principles of the Charter of the United Nations, as stipulated in the Organic National Defence Act LO 5/2005<sup>23</sup>.

However, the 2013 strategy document, entitled «Spanish Security Strategy, A shared project» only refers to Spain's capacity to take part in «crises or conflicts as a supportive partner of the international organisations to which it belongs, as well as in peacekeeping, civilian protection or other operations that affect our shared values and stem from commitments to international organisations such as the UN»<sup>24</sup>. The explicit reference to the commitment to the responsibility to protect disappears here, although a broad interpretation of this paragraph could lead to the conclusion that Spain continues to uphold its commitment to the responsibility to protect as it is covered by one of the UN commitments.

The Spanish government later decided to request a document from the Elcano Royal Institute (Real Instituto Elcano RIE) on the Spanish external action strategy in the face of the changing international situation. Thus, in February 2014, the RIE wrote a report entitled «Towards a strategic renewal of Spain's foreign policy»<sup>25</sup>, in which express mention was made of the responsibility to protect in the context of Spain's external action and, in particular, in relation to possible military interventions including those that do not have the authorisation of the Security Council:

«(...) the possible participation in multilateral international military interventions or missions in cases of humanitarian crisis or conflicts (without national security necessarily being at stake) that haven't been requested by the

---

*giaEspanolaSeguridad.pdf*>, [Consulted: 8 January 2016]. For a general analysis of the Spanish Security Strategy as regards the responsibility to protect, see DE LUENGO ZARZOSO, M., «La responsabilidad de proteger como paradigma de la seguridad humana. Posición española y tipología militar», *IEEE Research Document*, nº 03, 2016, pp. 73-78.

23 GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M. J., *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, Comares, Granada, 2014, pp. 159-160.

24 Spanish Security Strategy, A shared project, Government of Spain, Presidency of the Government, Madrid, 2013 p. 25 (Spanish version), <[http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf)>, [Consulted: 8 January 2016].

25 «Hacia una renovación estratégica de la política exterior española. Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado», coord. MOLINA, I., Report 15, February 2014, <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/InformeElcano15\\_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/InformeElcano15_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2)>, [Consulted: 8 January 2016].

government of the state in which they will take place, nor authorised by the Security Council given the opposition thereto by a permanent member. This conflict in values, linked to the so-called responsibility to protect, can only be resolved politically and on a case-by-case basis, bearing in mind the open regulation created by the 2005 Organic National Defence Act on authorisation for missions by the Cortes Generales»<sup>26</sup>.

Based on the above-mentioned RIE report, the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation presented the Spanish External Action Strategy in February 2015 that had been approved by the Council of Ministers at their meeting on the 26 December 2014 in accordance with the State External Action and Service Act. Under the title of «United Nations», this new document makes direct reference to the responsibility to protect in considering that the reform of the instruments of preventive diplomacy involve the development of this concept. A second issue to which the document refers is the reform of the Security Council in order to achieve better balance and representativeness. While Spain's proposals for reform do not include an increase in the number of permanent members or the possibility of extending the right of veto to other members, they do include the possibility of limiting the use of this right:

«(...) in certain situations such as atrocity crimes, promoting the obligation to justify motives and increasing the number of vetoes necessary to block a decision»<sup>27</sup>.

## THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, ONE OF SPAIN'S PRIORITIES AS A NON-PERMANENT MEMBER OF THE SECURITY COUNCIL

As a result of the 2014 presentation of Spain's candidacy to serve as a non-permanent member of the Security Council for the 2015-2016 period, the Spanish government presented a programme of the action lines that the Spanish delegation would follow as a member of this body. Among the thematic action lines suggested in the document, in addition to strengthening preventive diplomacy in the Security Council to deal with crises through early warning systems and mediation, the following was also clearly stated:

«We will defend and promote the effective implementation of the Responsibility to Protect, fulfilling the collective responsibility, as stated in the 2005 World

26 «Hacia una renovación estratégica de la política exterior española. Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado», *op. cit.*, p. 64.

27 External Action Strategy of February 2015, approved by the Council of Ministers at their meeting on the 26 December 2014, in accordance with the State External Action and Service Act, <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR%20castellano.pdf>>, [Consulted: 8 January 2016].

Summit Outcome Document, to encourage and help States to protect their populations from atrocity crimes. We will, similarly, support the introduction of limits to the use of veto, particularly in the case of mass atrocities»<sup>28</sup>.

Following Spain's election as a non-permanent member of the Security Council with a mandate starting on the 1 January 2015, the Minister of Foreign Affairs and Cooperation appeared before the Foreign Affairs Committee of the Spanish Chamber of Deputies in February to present Spain's priorities and lines of action as a member of the Security Council during that period. Among them, the minister referred to crisis prevention, highlighting that Spain's efforts would involve:

«(...) helping member states to protect their populations from so-called atrocity crimes: genocide, war crimes, crimes against humanity and ethnic cleansing»<sup>29</sup>.

This being the case, it is worth looking at whether our country has taken advantage of its presence on the Security Council to put its principles into practice. A study of the practice shows the existence of some highs but also some lows. Indeed, an analysis of Spain's interventions during Council sessions in 2015, both during debates on thematic resolutions as well as on resolutions on specific armed conflicts, shows few but relevant references to the responsibility to protect. These interventions took place, for example, within the framework of the debates in the Security Council on the situation in the Middle East, including the Palestinian question, in which Spain stated that:

«The Security Council should not lower its guard. It has a responsibility to protect the Syrian population and can continue to play a positive role. Spain is prepared to make a considerable contribution towards this»<sup>30</sup>.

In the later debate on a draft resolution on the same subject, the Spanish representative recognised that: «Spain has set the protection and promotion of human rights, the responsibility to protect and the fight against terrorism as the essential axes of its foreign policy»<sup>31</sup>.

In addition, reference should be made to Spain's position during the debate on inclusive development for the maintenance of international peace and security in Ja-

---

28 Programme, Spain's candidacy as a non-permanent member of the UN Security Council, 2015-2016, p. 6. <[http://www.mpr.gob.es/otai/Documents/Espana\\_miembroCSNU\\_2015-2016.pdf](http://www.mpr.gob.es/otai/Documents/Espana_miembroCSNU_2015-2016.pdf)>, [Consulted: 8 January 2016].

29 Appearance of the Minister of Foreign Affairs and Cooperation (García-Margallo Marfil) to inform on Spain's priorities, general lines of action and expectations as a non-permanent member of the UN Security Council, session n° 38, Wednesday 11 February 2015, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, X Legislature, n° 744, year 2015, p. 2.

30 S/PV.7360, 15 January 2015, The situation in the Middle East, including the Palestinian question.

31 S/PV.7419, 27 March 2015, The situation in the Middle East. Similarly, S/PV.7540, 22 October 2015, The situation in the Middle East, including the Palestinian question, «The Security Council should assume its responsibility and offer measures that guarantee international peace and security. Its credibility is at stake».

bruary 2015. On this occasion, the Spanish delegate spoke about the first pillar of the responsibility to protect and the importance of early action for the prevention of armed conflicts<sup>32</sup>. Another example was on the 20<sup>th</sup> anniversary of the Srebrenica genocide. Following the Russian veto on a motion for resolution on the Srebrenica massacre, Spain reiterated the importance of prevention and the responsible use of the veto in the Security Council, affirming that:

«(...) one of the main responsibilities of the United Nations and of this Security Council is the prevention of atrocity crimes such as those committed in Srebrenica two decades ago. Vetoing this type of initiative implies a major setback to the efforts made by this organisation to advance the Responsibility to Protect our citizens, as well as the efforts made in advancing the limitation on the use of veto in the case of atrocity crimes»<sup>33</sup>.

More recently, on the 10 December 2015, an important debate took place in the Security Council on the situation in the Democratic People's Republic of Korea. Despite China's opposition to this body analysing the human rights situation in North Korea, the president of the Security Council put the holding of this debate to a procedural vote. With the support of nine members of the Security Council, the debate was able to be held. The Human Rights Council, in its report of February 2014, had determined that the government of the DPRK was committing crimes against humanity and called upon the international community to shoulder its responsibility to protect the people of Korea against these crimes<sup>34</sup>. In addition, on the 8 September, the report of the Special Rapporteur was transmitted to the General Assembly, and the Special Rapporteur called upon the plenary body to:

a) Reiterate its condemnation of the [...] systematic, widespread and gross violations of human rights committed by the Government of the Democratic People's Republic of Korea;

b) Reaffirm the responsibility of the international community to protect the people of the Democratic People's Republic of Korea and people abroad from crimes against humanity, in view of the manifest failure of the Democratic People's Republic of Korea to protect its own population from such crimes»<sup>35</sup>.

32 The Spanish representative stated that «(...) further evidence that the maintenance of international peace and security requires inclusive instruments that contribute to preventing the outbreak of conflicts is the responsibility that all governments have to protect their citizens to the degree that such a safeguard, in the face of potential mass crimes, means taking early action measures, of which inclusive development is a very important one», S/PV.7540, 19 January 2015, Maintenance of International Peace and Security. Inclusive Development for the Maintenance of International Peace and Security.

33 Intervention of the representative of Spain at the Security Council on the occasion of the 20th anniversary of the Srebrenica genocide, 7 July 2015,

<<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CSNU2015-2016/Actualidad/Documents/150707%20Elementos%20de%20intervencion%20BiH.pdf>>, [Consulted: 8 January 2016].

34 A/HRC/25/63, 7 February 2014, Human Rights Council, Report of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea.

35 A/70/362, 8 September 2015, Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea.



It is worth underlining that given the fact that the actions of North Korea's government were classified as crimes against humanity, our delegation made reference to the responsibility to protect in the debate on the issue; the Spanish representative recalled that the above-mentioned government:

« [...] is the first responsible for ensuring and protecting the human rights of its own people. Faced by the unresponsiveness of that government, it falls to the international community to assume that responsibility and take the necessary measures to protect a population that has suffered far too long. [...] the time has come for the Security Council to also provide a response to the systematic violations of human rights that the people of the Democratic People's Republic of Korea are suffering. [...] Inaction would in fact be tantamount to taking sides and turning our back on international law»<sup>36</sup>.

Some other states also focused on the subject from the perspective of the responsibility to protect<sup>37</sup>, however the great majority made no reference at all to the notion in their interventions. This, together with the earlier opposition by some permanent members to the discussion of human rights in the DPRK, as well as the increasingly frequent use of the veto in the Security Council, led one author to declare that the principle of the responsibility to protect:

«Est aujourd'hui vidé de sa substance. Désigner le Conseil de Sécurité comme organe de la Communauté internationale pour agir en cas de défaillance de l'Etat principalement responsable de la protection internationale de la population n'a de sens que s'il est apte à adopter des mesures dans tous les cas qui correspondent à une telle situation. En réalité il est généralement paralysé. Le consensus de 2005 est donc brisé»<sup>38</sup>.

Alongside what has already been mentioned, one further action undertaken by our country in the Security Council should be highlighted that we feel further reflects the fact that the principle of the responsibility to protect is a priority for Spain. On the 14 December last year, an informal and open «Arria-formula» meeting was held in

36 S/PV.7575, 10 December 2015, The situation in the Democratic People's Republic of Korea, Intervention by the Spanish representative, p. 15.

37 This is the case for Lithuania: «[...] the government of the Democratic People's Republic of Korea has manifestly failed to comply with the responsibility to protect its own people, and international action is required. The Democratic People's Republic of Korea, a State Member of the United Nations, has for decades pursued policies involving crimes that shock the conscience of humankind. The international community must accept its responsibility to protect the people of the Democratic People's Republic of Korea», S/PV.7575, 10 December 2015, The situation in the Democratic People's Republic of Korea, Intervention by the Lithuanian representative, p. 13.

38 WECKEL, P., «Corée du Nord, la responsabilité de protéger est un fiasco», *Sentinelle*, Bulletin n° 456, 13.12.2015, <<http://www.sentinelles-droit-international.fr/?q=content/cor%C3%A9-du-nord-la-responsabilite%C3%A9-de-prot%C3%A9ger-est-un-fiasco>>, [Consulted: 8 January 2016].



the Security Council upon the initiative of Spain and Chile on «the Responsibility to Protect: Non-State Actors»<sup>39</sup> with the aim of following up on the fifth meeting of the Global Network of Responsibility to Protect Focal Points that took place in Madrid on the 23 and 24 June, also on the initiative of Spain and Chile. This is a highly relevant point as this meeting was the first debate in the history of the Security Council that focused exclusively on the discussion of aspects of the responsibility to protect and it took place during the same year as the 10<sup>th</sup> anniversary of the 2005 World Summit during which the principle of the responsibility to protect was enshrined.

It should, however, be highlighted that Spain has also missed some opportunities to defend the implementation of this principle in debates on draft resolutions giving rise to its invocation. A first missed opportunity was on the 30 January 2015 during a debate on the protection of civilians in armed conflicts<sup>40</sup> in which the Permanent Representative of Chile drafted a concept paper<sup>41</sup> calling upon the members of the Security Council to reflect on the measures adopted to promote the protection of civilians from genocide and other mass crimes based on the existing institutional and operational ties between the issue in question and the responsibility to protect populations from crimes of genocide, crimes against humanity, war crimes and ethnic cleansing. As was to be expected, several delegations made reference to some of the elements of the responsibility to protect: some called upon the permanent members of the Security Council to limit the use of the veto when faced with situations of mass crimes, bearing in mind the code of conduct proposed by France<sup>42</sup>; others recalled that determined military action to end a conflict situation have their place within the concept of the responsibility to protect if they are in keeping with the principles established in the United Nations Charter<sup>43</sup>. There is, however, no reference made to these questions in the statement by the Spanish delegate.

---

39 S/2015/815, Letter dated 22 October 2015 from the Permanent Representatives of Chile and Spain to the United Nations addressed to the President of the Security Council, 26 October 2015.

40 S/PV.7374, Security Council, Protection of civilians in armed conflict, 30 January 2015.

41 S/2015/32, Security Council, Letter dated 16 January 2015 from the Permanent Representative of Chile to the United Nations addressed to the Secretary-General, 19 January 2015.

42 The Belgian delegation reiterated its support «for France's initiative in favour of a voluntary limitation on the use of the veto in cases of mass crimes and on the implementation of the concept of responsibility to protect», (S/PV.7374, Security Council, Protection of civilians in armed conflict, Belgian delegation, 30 January 2015, p. 37); The Dutch delegation made a similar remark: «We support the French initiative aimed at voluntary restraint in the use of veto by permanent members of the Security Council in situations where mass atrocities are imminent or deemed to be occurring. And we believe that the principle of responsibility to protect should be increasingly applied and further operationalized», (S/PV.7374, Security Council, Protection of civilians in armed conflict, Dutch delegation, 30 January 2015, p. 62).

43 The delegation from Thailand stated that: «When civilians are at risk, the Security Council must act decisively and in a timely manner, in accordance with the Charter of the United Nations and international law», (S/PV.7374, Security Council, Protection of civilians in armed conflict, delegation of Thailand, 30 January 2015, p. 40); The delegation of Burundi referred to the question three times

Another case is the debate on small arms during which the Security Council adopted resolution S/RES/2220 (2015)<sup>44</sup> including the language of the responsibility to protect in the text of the resolution and stressing the close connection between the two questions. Furthermore, the resolution underscores several times the primary responsibility of states as regards the protection of their populations and reaffirms «(...) the relevant provisions of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the protection of civilians in armed conflict, including paragraphs 138 and 139 thereof regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity»<sup>45</sup>. Once again, there is no mention of the responsibility to protect in the statement made by Spain. Finally, it is also important to highlight the debate on the adoption of a new resolution on women and peace and security that also took place in October, the month in which Spain held the presidency of the Security Council. Just as in the other cases, and despite the fact that the resolution referred to the role of women in armed conflicts, the importance of prevention and the fight against sexual violence in conflicts, no elements relating to the responsibility to protect were mentioned in the statement by the Spanish Prime Minister.

## SPAIN'S SUPPORT FOR THE LIMITATION OF THE USE OF THE VETO IN THE SECURITY COUNCIL

Closely linked to the effective implementation of the responsibility to protect is the issue of the need to limit the use of the right of veto by the permanent members of the Security Council to ensure that the adoption of resolutions necessary for the implementation of said responsibility is not hindered. It is, therefore, important to highlight Spain's position on this subject.

During the round of statements by the members of the Foreign Affairs Committee in the previously-mentioned session, three spokesmen made specific references to the question of limiting the use of veto<sup>46</sup>. When faced with the question as to whether

in their statement: «If a State fails to do so, then the international community must take its place. Obviously, any intervention of that kind must take place in strict respect for the principles enshrined in the Charter of the United Nations». Towards the end of their statement, they reiterated that: «[...] any use of force to defend civilians must take place with total respect for the Charter of the United Nations. Any unilateral action [...] should be discouraged», «(...) the Security Council must exercise leadership for a response at the international level, while respecting the standards of the Charter of the United Nations», (S/PV.7374, Security Council, Protection of civilians in armed conflict, delegation of Burundi, 30 January 2015, pp. 48-49).

44 S/RES/2220, 22 May 2015, Small arms.

45 S/RES/2220, 22 May 2015, Small arms, pp. 2.

46 The members of the Committee who referred to the question of the veto in their statements were: T. Jiménez, who said that «The fact that the reform is blocked does not mean that the criticisms as regards the under representation of the veto of the five permanent member states has disappeared. Consequently, as a non-permanent member, I know that there will be constant pressure from many

«countries who have the use of veto abstaining from its use in the case of war crimes, crimes against humanity or the risk of said situations»<sup>47</sup> was one of Spain's priorities, the Minister of Foreign Affairs stated that:

«We welcome the French proposal on limiting the use of the veto in the areas of crimes against humanity, genocide, etcetera, as well requiring – to be looked at for certain cases – the requirement for two vetoes»<sup>48</sup>.

The Spanish delegation referred to the question of limiting the use of the veto during the interactive dialogue on the responsibility to protect in 2015. During their intervention, they stated that as a current member of the Security Council they would continue to work to avoid its failure in situations of atrocity crimes, which also translated into their support for the ACT Group's code of conduct<sup>49</sup>.

In connection with the above, it is important to underline that at the end of October 2015 and just a few days after the above-mentioned interactive dialogue, the ACT Group officially presented the initiative for the establishment of a code of conduct for the Security Council when dealing with genocide, crimes against humanity and war crimes. The code of conduct would mean on the one hand a general commitment from all the members of the Security Council to support the actions of the Security Council to prevent or end situations involving massive and serious violations of human rights and, on the other, a specific commitment from the members not to use their right of veto to veto draft resolutions dealing with these situations<sup>50</sup>. Following the launch of the initiative, the code of conduct was supported by 104 states, including Spain<sup>51</sup>.

---

other countries highlighting the need for the non-permanent members to try to remedy this gap in representation and to find other solutions» J. M., Beneyto, who spoke of «placing limits on the veto» and I. Lozano (Appearance of the Minister of Foreign Affairs and Cooperation, *op. cit.*, pp. 9, 15 and 19).

47 Statement by I. Lozano, Appearance of the Minister of Foreign Affairs and Cooperation, *op. cit.*, p. 9.

48 Appearance of the Minister of Foreign Affairs and Cooperation *op. cit.*, p. 22.

49 ACT Group (Accountability, Coherence and Transparency).

50 This proposal was defended by the 24 member states of the ACT Group and has the backing of 104 states, including Spain

<[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20151102\\_MINISTERIO3.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20151102_MINISTERIO3.aspx)>, [Consulted: 8 January 2016].

51 The other states that joined the proposal are: Albania, Germany, Andorra, Australia, Bahrain, Belgium, Benin, Botswana, Bulgaria, Cape Verde, the Central African Republic, Chad, Chile, Colombia, Costa Rica, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, the Democratic Republic of the Congo, Denmark, El Salvador, Estonia, Finland, France, Gabon, Georgia, Ghana, Greece, Granada, Guatemala, Guinea-Bissau, Honduras, Hungary, Iceland, Indonesia, Iraq, Ireland, Italy, Jamaica, Japan, Jordan, Kuwait, Latvia, Lebanon, Lesotho, Libya, Lichtenstein, Lithuania, Luxemburg, Madagascar, Malaysia, Maldives, Malta, Mexico, Monaco, Mongolia, Montenegro, Morocco, the Netherlands, New Zealand, Niger, Norway, Oman, Palau, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, the Philippines, Poland, Portugal, Qatar, the Republic of Korea, the Republic of Moldova, Romania, Samoa, Saint Kitts and Nevis, San Marino, Saudi Arabia, the Seychelles, Singapore, Slovakia, Slovenia, Somalia, the State of Palestine, Sweden,

All of this is strengthened by the membership of Spain, and eleven other states<sup>53</sup>, to the Uniting for Consensus group, that, while mainly advocating for the enlargement of the non-permanent members of the Security Council, also considers it necessary to remove the right of veto or, where appropriate, implement a legislative restriction on its use so that the Security Council can work in a more effective way and so that its decisions are more representative<sup>54</sup>.

## SPAIN, AN ACTIVE COMMITMENT TO THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

Up until now, we have highlighted the various contributions Spain has made to the responsibility to protect. There is, however, a negative dimension that shouldn't be overlooked. Here we are referring to the amendment to the principle of universal jurisdiction carried out through the adoption of Organic Law of the Judiciary 1/2014, of the 13 March, amending Organic Law of the Judiciary 6/1985, of 1 July on universal justice. In our opinion, this reform has been a step backwards in the implementation of the first pillar of the responsibility to protect in our country by limiting the prosecution of those committing acts of genocide or crimes against humanity to criteria of nationality or territoriality by affirming that Spanish jurisdiction would be competent for these crimes if they have been committed outside Spain:

«(...) whenever proceedings are brought against a Spanish citizen or a foreign citizen with habitual residence in Spain, or against a foreigner who is in Spain and whose extradition has been denied by the Spanish authorities»<sup>54</sup>.

---

Switzerland, Thailand, Macedonia, Timor-Leste, Togo, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey, Tuvalu, Ukraine, the United Arab Emirates, the United Kingdom, Uruguay, Vanuatu, Yemen.

52 The other members of the UfC Group are: Argentina, Canada, Colombia, South Korea, Costa Rica, Italy, Malta, Mexico, Pakistan, San Marino and Turkey.

53 GA/10371, «Uniting for Consensus» Group of States introduces text on Security Council reform to General Assembly, 26 July 2005, <<http://www.un.org/press/en/2005/ga10371.doc.htm>>, [Consulted: 8 January 2016]. See GUTIÉRREZ ESPADA, C., «Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el consejo de seguridad: algunos ejemplos recientes», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 3, 2014; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «¿La imposible reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas?: Necesidad real “versus” dificultad política», *Temas para el debate*, nº 134, 2006, pp. 37-40; RIQUELME CORTADO, R. M., «El “mantra” de la reforma del Consejo de Seguridad», *El proceso de reforma de las Naciones Unidas: la dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Blanc Altemir, A., coord., Tecnos, 2009, 71-100.

54 Organic Law of the Judiciary 1/2014, of the 13 March, amending Organic Law of the Judiciary 6/1985, of 1 July on universal justice, BOE nº 63, Sec. I, p. 23027, 14 March 2014. See also DE LUENGO ZARZOSO, M., «Los retos jurídicos de la responsabilidad de proteger desde la perspectiva de la seguridad y defensa», *Revista electrónica del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 3, 2014, pp. 1-34.

Therefore, if, as the report by the RIE advises, «Spain should maintain its reputation as a country committed to paying special attention to crises, with the capacity for an operational presence in all contexts, with active participation in decisive international fora, and with respect for international law (Geneva Conventions and Additional Protocols)», we can confirm that Spain does indeed show a true commitment to attention to crises and to active participation in international fora to implement the responsibility to protect; however, as regards respect for international law, we can say that the amendment of Organic Law on Universal Justice does not show this respect for the Geneva Conventions, as indicated in the decision of Judge S. J. Pedraz, of 17 March 2014, that stated that «the new article 23.4 a) of the Organic Law of the Judiciary (...) contradicts the IV Geneva Convention that carries the obligation to prosecute these crime with no restrictions whatsoever»<sup>56</sup>.

Despite this, this study of the different aspects of the Spanish position allows us to affirm that our country is actively committed to the responsibility to protect. Moreover, both the organisation of the fifth meeting of the Global Network of Focal Points as well as the co-presidency of the first informal meeting in the Security Council last December would appear to confirm that our country has taken on the commitment of “promoting, both inside and outside the Security Council, the effective implementation of the Responsibility to Protect, fulfilling the collective responsibility, as stated in the 2005 World Summit Outcome document”<sup>57</sup>. It remains to be seen whether our country will continue to show an effective level of attention and active commitment to the concept over the remainder of its term as a non-permanent member of the Security Council.

---

55 «Hacia una renovación estratégica de la política exterior española. Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado», *op. cit.*, p. 64.

56 National High Court Decision, Central Court of Instruction nº 1, Summary 27/2007, Madrid, 17 March 2014. See ABAD CASTELLOS, M., «The End of Universal Jurisdiction in Spain?» *The Spanish Yearbook of International Law*, vol. 18, 2013-2014, pp. 226-227. As regards this question, it is important to point out that Judge S. J. Pedraz's opinion is not shared by other doctrinal sectors.

57 Programme, Spain's candidacy as a non-permanent member of the UN Security Council, 2015-2016, p. 6. <[http://www.mpr.gob.es/otail/Documents/Espana\\_miembroCSNU\\_2015-2016.pdf](http://www.mpr.gob.es/otail/Documents/Espana_miembroCSNU_2015-2016.pdf)>, [Consulted: 8 January 2016].



**BIBLIOGRAPHY**

- ABAD CASTELLOS, M., «The End of Universal Jurisdiction in Spain?», *The Spanish Yearbook of International Law*, vol. 18, 2013-2014.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «¿La imposible reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas?: Necesidad real “versus” dificultad política», *Temas para el debate*, nº 134, 2006.
- DE LUENGO ZARZOSO, M., «La responsabilidad de proteger como paradigma de la seguridad humana. Posición española y tipología militar», *Documento de Investigación del IEEE*, nº 03, 2016.
- DE LUENGO ZARZOSO, M., «Los retos jurídicos de la responsabilidad de proteger desde la perspectiva de la seguridad y defensa», *Revista electrónica del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 3, 2014.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., «Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 3, 2014.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M. J., *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, Comares, Granada, 2014.
- PALACIÁN DE INZA, B., «Los cachorros del DAESH», *Documento de análisis IEEE*, nº 26, 6 May 2015.
- RIQUELME CORTADO, R. M., «El “mantra” de la reforma del Consejo de Seguridad», *El proceso de reforma de las Naciones Unidas: la dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, coord. por Antonio Blanc Altemir, Tecnos, 2009.
- SANABRIA VALDERRAMA, F. J., «España ante la reforma del Consejo de Seguridad», Ministerio of Foreign Affairs and Cooperation, 30 April 2014. Available under: (<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/CelestesobrefondoMANZANA/Paginas/20143004.aspx>).
- WECKEL, P., «Corée du Nord, la responsabilité de protéger est un fiasco», *Sentinelle*, Bulletin nº 456, 13.12.2015. Available under: (<http://www.sentinelle-droit-international.fr/?q=content/cor%C3%A9e-du-nord-la-responsabilit%C3%A9-de-prot%C3%A9ger-est-un-fiasco>).



## Documentary Sources

GA/10371, «Uniting for Consensus» Group of States introduces text on Security Council reform to General Assembly, 26 July 2005. Available under: (<http://www.un.org/press/en/2005/ga10371.doc.htm>).

A/60/PV.4, General Assembly, 14 September 2005.

A/RES/60/286, of 8 September 2006. Revitalization of the General Assembly.

A/63/677, Report of the Secretary-General, B. Ki-Moon, «Implementing the responsibility to protect», 12 January 2009.

A/63/PV.97, General Assembly, 23 July 2009.

A/64/903, of 8 September 2010. Report of the Ad Hoc Working Group on the Revitalization of the General Assembly.

Statement by the Group of Friends on Responsibility to Protect on the situation in the Libyan Arab Jamahiriya, 1 March 2011. Available under: (<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/190-crisis-in-libya/3215-statement-by-the-group-of-friends-on-responsibility-to-protect-on-the-situation-in-the-libyan-arab-jamahiriya>).

Meeting of National Focal Points on R2P convened by Costa Rica, Denmark and Ghana, New York, 17 and 18 May 2011. Available under: (<http://www.globalr2p.org/media/files/meeting-of-national-focal-points-of-r2p-convened-by.pdf>).

Statement by the Spanish representative at the General Assembly informal interactive dialogue on «The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the Responsibility to Protect», 12 July 2011. Available under: (<http://responsibilitytoprotect.org/Spain.pdf>).

Spanish Security Strategy, Everyone's responsibility, Government of Spain, Madrid, 2011.

Global Centre for the Responsibility to Protect, press release: «U.N. Should Better Utilize The 'Responsibility To Protect' In The Future», 20 September 2011. Available under: (<http://www.globalr2p.org/media/files/sept-20-2011-fnal-press-release-patrons-and-iab-ga-opening-2011-spanish-1.pdf>).

Second Annual Meeting of the Network of National R2P Focal Points, 29 September 2012. Available under: (<http://www.globalr2p.org/publications/231>).

Spanish Security Strategy, A shared project, Government of Spain, Presidency of the Government, Madrid, 2013.

Statement by the Spanish representative at the General Assembly informal interactive dialogue on «Responsibility to Protect: State Responsibility and Pre-

vention», 11 September 2013. Available under: (<http://responsibilitytoprotect.org/Spain%2013.pdf>).

A/HRC/25/63, 7 February 2014, Human Rights Council, report from the international commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea

«Hacia una renovación estratégica de la política exterior española. Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado», coord. MOLINA, I., Report 15, February 2014.

Organic Law of the Judiciary 1/2014, of the 13 March, amending Organic Law of the Judiciary 6/1985, of 1 July on universal justice, *BOE* nº 63, Sec. I, p. 23027, 14 March 2014.

National High Court Decision, Central Court of Instruction nº 1, Summary 27/2007, Madrid, 17 March 2014.

Fourth Meeting of the Global Network of R2P Focal Points Gaborone, Botswana, June 2014. Available under: (<http://www.globalr2p.org/publications/313>).

Statement by the Ambassador Permanent Representative of Spain to the United Nations, Mr. D. R. Oyarzun, during the Security Council open debate on conflict prevention: maintenance of international peace and security, 21 August 2014. Available under: (<http://www.spainun.org/2014/08/intervencion-del-embajador-permanente-de-espana-el-sr-roman-oyarzun-ante-la-onu-en-el-debate-abierto-del-consejo-de-seguridad-sobre-prevencion-de-conflictos/>).

General Assembly, Statement by Rwanda on behalf of the UN Group of Friends of Responsibility to Protect, at the General Assembly informal interactive dialogue on the Responsibility to Protect: "Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect", 8 September 2014. Available under: (<http://www.globalr2p.org/resources/643>).

Statement by the Spanish representative at the General Assembly informal interactive dialogue on «Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect», 8 September 2014. Available under: (<http://statements.unmeetings.org/media2/4493831/spain.pdf>).

Summary of the Sixth Informal Interactive Dialogue of the UN General Assembly on the Responsibility to Protect, held on 8 September 2014. Available under: (<http://www.globalr2p.org/publications/332>).

Spain's priorities for the 69th session of United Nations General Assembly, September 2014. Available under: (<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Documents/Prioridades%20Espa%C3%B1a%2069%20AGNU%20ESP.pdf>).

General debate of the 69th session of the General Assembly of the United Nations, Statement by His Majesty King Felipe VI of Spain, New York, 24 Sep-

tember 2014. Available under: ([http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/pdf/ES\\_es.pdf](http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/pdf/ES_es.pdf)).

External Action Strategy of February 2015, approved by the Council of Ministers at their meeting on the 26 December 2014, in accordance with the State External Action and Service Act.

Programme, Spain's candidacy as non-permanent member of the UN Security Council, 2015-2016. Available under: ([http://www.mpr.gob.es/otai/Documents/Espana\\_miembroCSNU\\_2015-2016.pdf](http://www.mpr.gob.es/otai/Documents/Espana_miembroCSNU_2015-2016.pdf)).

S/PV.7360, 15 January 2015, The situation in the Middle East, including the Palestinian question.

S/PV.7361, 19 January 2015, Maintenance of international peace and security.

S/2015/32, Security Council, Letter dated 16 January 2015 from the Permanent Representative of Chile to the United Nations addressed to the Secretary-General, 19 January 2015.

S/PV.7374, Security Council, Protection of civilians in armed conflict, 30 January 2015

Appearance of the Minister of Foreign Affairs and Cooperation (García-Margallo Marfil) to inform on Spain's priorities, general lines of action and expectations as a non-permanent member of the UN Security Council, session n° 38, Wednesday 11 February 2015, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, X Legislature, n° 744, year 2015.

S/PV.7419, 27 March 2015, The situation in the Middle East.

S/RES/2220, 22 May 2015, Small arms.

Intervention by the representative of Spain at the Security Council on the 20th anniversary of the Srebrenica genocide, 7 July 2015. Available under: (<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CSNU2015-2016/Actualidad/Documents/I50707%20Elementos%20de%20intervencion%20BiH.pdf>).

A/69/981-S/2015/500, Report of the Secretary-General, «A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect», 13 July 2015.

Fifth meeting of the Global Network of Responsibility to Protect Focal Points in Madrid, press statement n° 156, Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, July 2015.

A/70/362, 8 September 2015, Human rights situation in the Democratic Republic of North Korea.

Spain's intervention at the informal interactive dialogue of the UN General Assembly on the responsibility to protect, New York, 8 September 2015. Available under: (<http://www.responsibilitytoprotect.org/spain.pdf>).

Spain's priorities for the 70th session of United Nations General Assembly, 28 September 2015. Available under: (<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Documents/Prioridades%20Espa%C3%B1a%20en%20NNUU%2070%20AGNU%20version%20ESPA%C3%91OL.pdf>).

S/PV.7540, 22 October 2015, The situation in the Middle East.

S/2015/815, Letter dated 22 October 2015 from the Permanent Representatives of Chile and Spain to the United Nations addressed to the President of the Security Council, 26 October 2015.

S/PV.7575, 10 December 2015, The situation in the Democratic People's Republic of Korea.

---

- Submitted: January 13, 2016.

- Accepted: February 23, 2016.

---



*Carlos Barrachina Lisón*

*Doctor in Political Science and Sociology. Professor at the University of Quintana Roo. The author thanks María del Pilar Merino and Elsa Gurrola support the development of tables and graphs that are published at work.*

*E-mail: [cbarrachina@yahoo.com](mailto:cbarrachina@yahoo.com); [barrachinac@uqroo.edu.mx](mailto:barrachinac@uqroo.edu.mx).*

## THE MEXICAN PATH TO A REFORM OF THE NATIONAL PUBLIC SECURITY SYSTEM: BUDGETARY EFFORT IN THE FEDERAL ENTITIES AND MUNI- CIPALITIES (2008-2015)

### **Abstract**

This paper looks at the complicated situation that Mexico has been facing since the beginning of the National Public Security System reform process in 2006. The decision to reform Mexican security institutions had been delayed. When the country decided to face up to this challenge, both organized crime and the structural failings of the security agencies forced the government to take on a double challenge: to recover ungovernable territories infiltrated by organized crime – for which the state will need to fall back on the Armed Forces, and to fully restructure the National Public Security System. This paper shows that the argument that Mexico doesn't invest enough resources in public security is not in line with reality, but rather that precisely federal and municipal entities have invested the most. This argument that is in stark contrast to the scarce results that are to be seen forces society to take a concerned look at the destination and use of public resources and highlights the importance of the debate on the police «single command» in Mexican federal entities.

### **Keywords**

Public Security Reform, Mexico, Armed Forces, Police, Budget, Single Command.



## INTRODUCTION

The reform of the National Public Security System and, in parallel, of the judicial administration, became a priority for the Mexican government in 2006 when Felipe Calderón Hinojosa of the National Action Party (Partido Acción Nacional PAN) was elected as president of the Republic, and has continued to occupy an important position in the public agenda since 2013 with the election of the Institutional Revolutionary Party's (Partido Revolucionario Institucional PRI) candidate Enrique Peña Nieto in 2013. While there had already been some partial efforts made at reform, this process hadn't previously been embraced in any consistent or priority manner, as highlighted by Raúl Benítez Manaut<sup>1</sup> and Luis Astorga<sup>2</sup>, meaning that a complicated reform process needed to be begun, made all the more difficult by the climate of violence ruling the country.

In 2006, when the political decision was taken to initiate a head-on fight against organised crime in Mexico, there was no trustworthy police force in the country, nor was there a functioning justice system. The Armed Forces has not been reformed or modernised either, as explained by Benítez Manaut: *«the fundamental tools for an effective battle against drug trafficking (police, justice and defence) suffer from huge vulnerabilities and weaknesses, and this alongside intelligence services that had given priority to «political» intelligence over criminal intelligence»*.

Since Ernesto Zedillo's administration (1994-2000), aspects of domestic security policy, particularly those related to organised crime, had been «delegated» to the Ar-

---

1 BENITEZ MANAUT, Raúl. La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?» in MAINHOLD, Günther and JUST, Stefan El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales. México: Konrad Adenauer Stiftung, Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITESA, 2014, p 48.

2 ASTORGA, Luis. ¿Qué querían que hiciera? México: Grijalbo, 2015, p.161-162.

3 BENITEZ MANAUT, Raúl. La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?» in MAINHOLD, Günther and JUST, Stefan El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales. México: Konrad Adenauer Stiftung, Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITESA, 2014, p 48.

4 Guillermo Valdés, former Director of the Centre for Research and National Security (CISEN) justifies the decision to intervene with the following argument: *«President Calderón's decision to take action against the drug trafficking organisations with the institutions in the condition they were in was criticised. However, a president cannot defend the state's inaction, neither politically nor legally, nor can he ask citizens subjected to violence and insecurity to wait for 15 or 20 years for a reform of the institutions. The severity of the problem meant that there was a need to implement a public policy at the same time as reforming and strengthening the responsible institutions (...) organised crime's greatest strength lay in the weakness of the state security and justice institutions. For that reason, there was a double urgency: starting to contain and weaken the first and at the same time strengthen the second»* (VALDÉS, Guillermo. Historia del narcotráfico en México, México: Aguilar, 2013, p. 468).

med Forces<sup>5</sup> that also incorporated military personnel into the Federal Preventive Police (PFP)<sup>6</sup>. Vicente Fox (2000-2006) decided to place into the hands of the military both the Attorney General's Office (PGR) and the main operative entities in the fight against drugs<sup>7</sup>. General Rafael Macedo de la Concha, in charge of the PGR, surrounded himself with comrades in arms:

*«Two months later (after his appointment), there were already 14 generals assigned to the PGR. Among them, the incumbent of the Planning Centre for the Control of Drugs (CENDRO), Carlos Fernández Luque, and general Carlos Demetrio Gaytán, operations coordinator for the Special Prosecutor for Crimes against Health (FEADS). In addition, lieutenant colonels, colonels, captains and admirals were appointed to other posts»<sup>8</sup>.*

President Felipe Calderón (2006-2012) consolidated the growing participation of Army and Navy personnel in the implementation of anti-drug policies, allowing an every-growing presence of the incumbent of the Secretary of National Defence (SE-DENA) in the media and in the political arena, incorporating ten thousand members of the military in the Federal Preventive Police<sup>9</sup> and encouraging federal entities and municipalities to select active or retired military officials to a good number of the Secretariats of Security, police corporations and prison administrations in the country<sup>10</sup>. Enrique Peña Nieto (2012-2018) has continued with the same practice, taking support

---

5 ASTORGA, Luis. Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra. México: Tusquets Editores, 2007, p.22; ASTORGA, Luis. ¿Qué querían que hiciera? México: Grijalbo, 2015, p.62. points out that *«In 1997, Senator Molina declared that President Zedillo had made a mistake in giving a «leading» role to the Army. He spoke of the problems he had had with military personnel in the National Institute for the Fight against Drugs (INCD), particularly regarding the impenetrability of the institution, its unwillingness to share information, the request from the military to take complete control of crop eradication, and the derogation to the legal system for the military institution, among others. In summary, he said in 1997: «In an assault operation, the army took control of the PGR, the INCD, the CENDRO (Planning Centre for the Control of Drugs), 23 of the 25 national airports and all of the PGR delegations on the northern border». Three years later, the Senator's assessment of the army's intervention was the following: «Today there are 150 members of military personnel who have betrayed the trust of their superiors by becoming connected to criminal organisations».*

6 ASTORGA, Luis. Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra. México: Tusquets Editores, 2007, p.196.

7 ASTORGA, Luis. Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra. México: Tusquets Editores, 2007, p.38.

8 ASTORGA, Luis. Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra. México: Tusquets Editores, 2007, p.64.

9 ASTORGA, Luis. Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra. México: Tusquets Editores, 2007, p.194.

10 BARRACHINA, Carlos; HERNÁNDEZ MORA, Juan Ignacio. Reformas del sistema de seguridad pública en México (2006-2011) in URVIO, N.II, March, Ecuador: FLACSO-Ecuador, 2012, p.81; BAILEY, John. Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México. México: Debate, 2014, p.205.

in a «central» manner from the Armed Forces, states Astorga<sup>11</sup>, to try and control issues related to illegal drugs trafficking and criminal organisations. Bailey shares this opinion, highlighting the fact that the PRI president's policy as regards public security basically follows the steps and efforts made by the previous administration<sup>12</sup>. In the same way, the presence of the Secretary of National Defence in the press and national debate has been very frequent.

At the beginning of his mandate, Calderon, in response to the perception that the state was losing control over significant portions of national territory, launched an offensive against the organised crime groups, sending 25,000 soldiers and federal police to several border towns and rural areas with high levels of crime<sup>13</sup>. This increase in the warmongering rhetoric of the president<sup>14</sup> was accompanied by an alarming increase in the murder rate in the country<sup>15</sup>.

Astorga<sup>16</sup> recalls that the National Governors' Conference (CONAGO), during its session in Tlaxcala in February 2007, supported the president's policy and supported, on the motion of the PRI Governor of Sonora Eduardo Bours, a declaration stating that there was a need to «depoliticise» the problem of insecurity and to stop the violence carried out by criminal groups<sup>17</sup>. Governors from different parties had requested

11 ASTORGA, Luis. ¿Qué querían que hiciera? México: Grijalbo, 2015, p.160.

12 BAILEY, John. Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México. México: Debate, 2014, p. 241.

13 ASTORGA, Luis. ¿Qué querían que hiciera? México: Grijalbo, 2015, p. 16.

14 ASTORGA, Luis. ¿Qué querían que hiciera? México: Grijalbo, 2015, p.50.

15 ESCALANTE, Fernando. El homicidio en México entre 1990 y 2007. México: Colegio de México, Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2009. ESCALANTE, Fernando. Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso, in NEXOS, 3 January, México: 2011.

*«And so between these three wars: the confrontation between the different cartels, the Mexican state's fight against drug trafficking, and the cartels' war against the civilian population – all of this is taking place in a context of weakness due to the fact that there are four vulnerabilities. firstly, Mexican democracy is young, it first came about at the beginning of the 90s and there was no change of party in the government until 2000; secondly, the democratic process is incomplete, many areas of the state still need to undergo democratic reforms including defence, intelligence and the justice system, and the transparency of official information is very limited and it is constrained by «national security clauses»; thirdly, elements of the old authoritarianism coexist with the new democratic conditions and, very often, the former prevail over the latter; and fourth, the country is plagued by national and international factual elements. Among those is organised crime. In summary, the transition to democracy coincided with the process of globalisation that, as part of its negative aspects offered favourable conditions to organised crime and placed Mexico among the producer and consumer regions»* BENITEZ MANAUT, Raúl. La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?» in MAINHOLD, Günther and JUST, Stefan El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales. México: Konrad Adenauer Stiftung, Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITESA, 2014, p. 49-50.

16 ASTORGA, Luis. ¿Qué querían que hiciera? México: Grijalbo, 2015, p.24.

17 «During the XXXII meeting of the CONAGO in Puerto Vallarta, in May 2007, governors gave unanimous support to President Calderón's security strategy (...) They also recognised the Armed Forces for their work in the fight against organised crime (...) Contrary to the position expressed by some of their colleagues in the Permanent Commission on the call upon President Calderón to withdraw the Armed Forces from

operations and support from the federal government. Thus, during the first 100 days in government, activities had been started in Michoacán, governed by the Party of the Democratic Revolution (PRD), Guerrero (PRD), Baja California (PAN), Sinaloa (PRI), Chihuahua (PRI), Durango (PRI), Nuevo León (PRI) and Tamaulipas (PRI), with the aim of recovering areas<sup>18</sup>.

## REFORM OF THE NATIONAL PUBLIC SECURITY SYSTEM

The task that needs to be carried out is one of building a new institutional framework with different dimensions related to public security and access to justice. At the federal level, a General Law on the National Public Security System was passed, published in January 2009. Other important points were the creation of the Federal Police, replacing the PFP, and the expansion of the penitentiary system that will be extended from five federal centres in 2006 to twenty-four in 2015 – some outsourced to the private sector<sup>19</sup>. A reform of the criminal justice system was also started, in which the traditional inquisitorial system was replaced by a full oral accusatory system to speed up the judicial process and make the system fairer and more efficient.

Another aspect that is being dealt with is the change in the police model in the states and municipalities, which will bring to light the power struggle and battle of interests between the different levels of government, independently of their partisan colours<sup>20</sup>. The importance of creating reputable professional state police institutions

---

*public security activities, governors from parties other than the president's party closed ranks on this issue (...) Governors know, from direct and daily experience, that the state of their police forces is currently insufficient to resist the onslaughts of the traffickers' organisations». (ASTORGA, Luis. Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra. México: Tusquets Editores, 2007, p. 311-312).*

18 «The warning signs were clear and the main processes of the conflict ongoing. This was when some governors made a request to the then President-elect Felipe Calderón for support from the federal government to combat the organised crime that, due to its huge fire power and corruption was taking over the state forces and putting the governability of the entities at risk.» (VALDÉS, Guillermo. Historia del narcotráfico en México, México: Aguilar, 2013, p. 379).

19 OADPRS. Informe de gestión 2014-2015, México: Comisión Nacional de Seguridad, 2015, p. 21.

20 «At the federal level there was a federal police force, created in 1999, that had not grown over the ensuing years; and the around 10,000 police officers at the end of 2006 were not enough to face up to the needs arising due to the criminal organisations. The Federal Judicial Police had been transformed into the Federal Investigation Agency (AFI) but it was still a long way from going through a comprehensive reform. This weakness, along with the lack of agents from the public ministry and the persistence of inadequate working systems, resulted in insufficient and often poorly integrated pretrial investigations; the capacities of the judicial system were overwhelmed by the quantity of files and the structural failings of the criminal justice system and the inefficient functioning of the public ministry; the federal and state prison system also suffered from important shortcomings: overcrowding, almost inexistent rehabilitation systems, corruption, outdated facilities. If these shortcomings were serious at the federal level, they were even worse at the local level: the state and municipal police forces that could consider themselves as such, could be counted on the fingers of

is underlined and the debate started on the disappearance of municipal police forces, or the conservation of those that are viable – especially in large urban areas – under a single command structure granted to the governors. The executive branch of the federal government and the state governors will position themselves on one side of the argument, while the mayors and federal legislators will be on the other – as happened during Felipe Calderón Hinojosa's six-year term, and is happening during the term of Enrique Peña Nieto, who continues to debate this reform<sup>21</sup>.

On the 21 August 2008, the XXIII Ordinary Session of the National Council for Public Security took place and the National Agreement on Security, Justice and Legality was signed, with the participation of the executive, legislative and judicial organs, the media and civil society organisations. Astorga points out that *«the obvious was acknowledged: corruption, impunity, lack of coordination between authorities, insecurity, violence, institutional deterioration in the areas of public security»*<sup>22</sup>.

During this session, ideas were set out on how to reconstruct police forces and make them more effective and reliable. A national system for police development was drawn up, as well as systems for the uniform organisation and functioning of all of the police forces in the country. There was a push for the strengthening of the Federal Police, the creation of a national criminal information system, the design and implementation of a national model for control and reliability assessment, and for a process of cleaning-up of all of the police forces in the country<sup>23</sup>.

---

*one hand, leaving citizens almost completely helpless»* (VALDÉS, Guillermo. Historia del narcotráfico en México, México: Aguilar, 2013, p.375).

21 BENITEZ MANAUT, Raúl. La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político? in MAINHOLD, Günther and JUST, Stefan El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales. México: Konrad Adenauer Stiftung, Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITESA, 2014, p.49 recalls that *«One of the cornerstones of Mexico's transition to democracy was a reduction in the power held by the president of the republic and an increase in the power of governors and mayors – through so-called «decentralisation». But instead of creating stronger democracy, what was created was an almost feudalised dispersion of power that favoured local groups. This led to a strengthening of all types of criminal groups – but especially of the drugs traffickers. The basic elements that upheld the stability of the country were thus dismantled and were not replaced by strong democratic governance but rather by a notable weakness in the security, defence and justice structures that weren't subjected to a modernising reform as required by the circumstances. This can be called a security dysfunction»*.

22 ASTORGA, Luis. ¿Qué querían que hiciera? México: Grijalbo, 2015, p.40.

23 VALDÉS, Guillermo. Historia del narcotráfico en México, México: Aguilar, 2013, p.435-436; BAILEY, John. Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México. México: Debate, 2014, p. 212) states that this was the government's most complete declaration, committing the three levels of government to focus on 74 specific objectives.



Genaro García Luna, Secretary of Public Security in the Calderón administration, was the main ideologue and biggest force behind the reform of the National Public Security System which was agreed upon in this accord<sup>24</sup>.

Bailey highlights the fact that it is necessary to be familiar with García Luna's career path to understand the reform that was to be implemented. In 2006, he published the book «*Contra el crimen. ¿Porqué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*» (*Against Crime. Why are 1,661 police corporations not enough? Past, present and future of the police in Mexico*). In 2011, he published another book: «*El nuevo modelo de seguridad para México*» (*Mexico's new security model*). García Luna's proposal responds to a transformational effort originating within Mexican security institutions. For this reason, it can be considered to be a «*professional reform*» that has its origins in the orbit of the civil servants who had lived with the system and its problems for years and who presented an alternative from within to modernise and operate the security model in a different manner<sup>25</sup>.

One of the central aspects of the reform, and the one that generated most political rejection, was to do with the deployment of police forces on the ground and the political and operative control of said forces. Genaro García Luna put forward the creation of 32 state police forces and introduced into the discussion the concept of the «single command» that, originally, encouraged the conservation of the viable municipal police forces, respecting the concept of subsidiarity, but that during Enrique Peña Nieto's six-year term was interpreted in another manner: support for the elimination of municipal police forces and full handover of control to the state governor<sup>26</sup>.

To the mind of Guillermo Valdés, another of the «professionals» who shared the vision for the reform, the failure of this initiative delayed and endangered the process:

*«The governors were in agreement with the alternative of state police forces with single command. And so the federal executive branch drew up a legislative proposal and sent it to Congress in 2011. Unexpectedly, legislators could not come to an agreement and the proposal stalled. Since then, there has been no in-depth structural solution to the poor federalist model of distribution of competencies in the area of security, and until this happens and a new police model for the country is established and its implementation accelerated, the army will have to continue with the gruelling task of compensating for the ineffective police forces across the country»<sup>27</sup>.*

---

24 BARRACHINA, Carlos; HERNÁNDEZ MORA, Juan Ignacio. Reformas del sistema de seguridad pública en México (2006-2011) in URVIO, N.II, March, Ecuador: FLACSO-Ecuador, 2012, p. 209.

25 BAILEY, John. Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México. México: Debate, 2014, p.210 concludes that «*despite having the ardent support of president Calderón, García Luna's reform came up against corruption scandals involving senior civil servants of the AFI and the PFP, and the opposition of Congress*».

26 At the time of writing, heated debate was ongoing as to the final decision on the «single command» operation in Mexican federal entities.

27 VALDÉS, Guillermo. Historia del narcotráfico en México, México: Aguilar, 2013, p.453.



In his evaluation, Bailey is critical of the results obtained by the Calderón administration in this process. While acknowledging that he achieved substantially more than his predecessors, the reform was carried out in an incomplete manner. Calderón was unable to ease infighting and, in political terms, had little success in forging a strong coalition that would support his security policy in a federal system with 32 state governors and more than 2,000 municipal presidents<sup>28</sup>.

In his opinion, this is down to what he calls the «*security trap*»: «*the dynamics of crime, corruption, violence and impunity nullify the state and civil society's desire for reform, and trap democratic governance in an imbalance. The metaphor forecasts inertia in the immediate future*»<sup>29</sup>. This idea is thought-provoking and explanatory for the case that we are examining, together with another of the author's images that highlights that the reform is in the «*valley of transition*», an uncertain state in which «*it is difficult to determine whether most or all of the initiatives have started their ascent to higher levels of achievement or whether they continue to battle down in the depths*»<sup>30</sup>. This image is complemented with Valdés' vision that asserts that in different areas of Mexico, there is a «*powerful seizure of the state*», which hinders any transformation or reform process due to the capacity that individuals and illegal groups such as «*mafias, drugs traffickers and paramilitary or subversive groups*» have to carry out violence as a mechanism that «*substitutes or complements bribery*»<sup>31</sup>.

A further perspective related to the transformation process, and defended by both authors, is still to be discussed in this paper: the idea that the difficulties encountered in advancing the reform are linked to a lack of economic resources. Bailey<sup>32</sup> points out, without further developing the idea, that Mexico invests less in public safety than similar middle-income countries, and he also underlines that most of the budget set aside for public security between 2007 and 2012 was invested in the Secretariat of Public Security and in the Federal Police. To a certain extent, this argument is supported by Guillermo Valdés when he attributes the initiative to reduce municipal police forces to the lack of federal resources due to the State's inability to meet the needs of all of the requests from the states and municipalities<sup>33</sup>.

---

28 BAILEY, John. Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México. México: Debate, 2014. p. 230-231.

29 BAILEY, John. Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México. México: Debate, 2014, p. 242.

30 «The security trap», in Bailey's opinion (2014:122), is not exclusive to the Mexican process and can be found in most Latin American countries as a malign determinant affecting democratic consolidation.

31 VALDÉS, Guillermo. Historia del narcotráfico en México, México: Aguilar, 2013, p.321.

32 BAILEY, John. Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México. México: Debate, 2014, p.75.

33 Rather than a lack of resources, the idea of eliminating many municipal corporations has to do with efficiency and operability in a complex environment such as the Mexican one. It is more of a

In the context in which we are analysing Mexico's security policy, the budget allocated to this aspect should not be understood strictly as that allocated to «public safety», as there are many players involved who have thrown almost all of their resources into fighting organised crime domestically, and into the reform of the security sector at the federal, state and municipal level. It would be unfair to ignore the efforts made by these agencies and entities. To fully understand expenditure on security, it is necessary to take into consideration spending by institutions such as SEDENA, the Secretariat of the Navy (SEMAR), as well as money invested by federal entities in the public security secretariats or their equivalents, and in access to justice.

In a sense, the big question we should be asking ourselves after seeing this information is how this money was spent and why the results are so unsatisfactory if the State and the state and municipal entities invested so much. Here, the amount invested has been calculated at 136,930,000,000 dollars between 2008 and 2015<sup>34</sup>. Perhaps this is to do with the «*security traps*», or with the «*powerful seizure of the state*» in different territories and not so much to do with the lack of resources that substantially and continually increased between 2008 and 2015.

## BUDGETARY OUTLAY FOR FEDERAL AND MUNICIPAL ENTITIES (2008-2015).

The success of the reform of the Nation Public Security System lies in there being professional and competent police forces across the entire national territory. As has been shown, the debate as to how to make this possible is ongoing. There is no denying the important budgetary outlay made to attain this goal over the past year, but the results of such a large investment are questionable. In this «*valley of transition*», we need to ask ourselves if this investment has been effective. Like all public initiatives, we will be able to find examples of success and of failure; however, it is undeniable that, in general, there is still a long way to go to achieve the desired aim in an effective manner. In this paper, we focus on drawing up a summary of the resources invested and on explaining the different support programmes that were set up to strengthen the national public security system, particularly in the states and municipalities between 2008 and 2015.

---

strategic decision than an economic one. VALDÉS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*, México: Aguilar, 2013, p.452-453.

34 Faced with this amount of resources invested by the Mexican authorities, the \$1.3 billion from the Mérida Initiative of the \$2.275 billion authorised between 2008 y 2015 does constitute a generous support from the government of the United States but is certainly not a determining factor nor is it worthy of the excessive media attention it has received (at least as regards the amount of resources received). Source: For 2008 and 2009. CRS (2008). For 2010-2015 CRS (2015). Due to the difficulty involved, budgets for the municipal security secretariats have not been included, meaning that the amount of money invested in security and access to justice is higher.

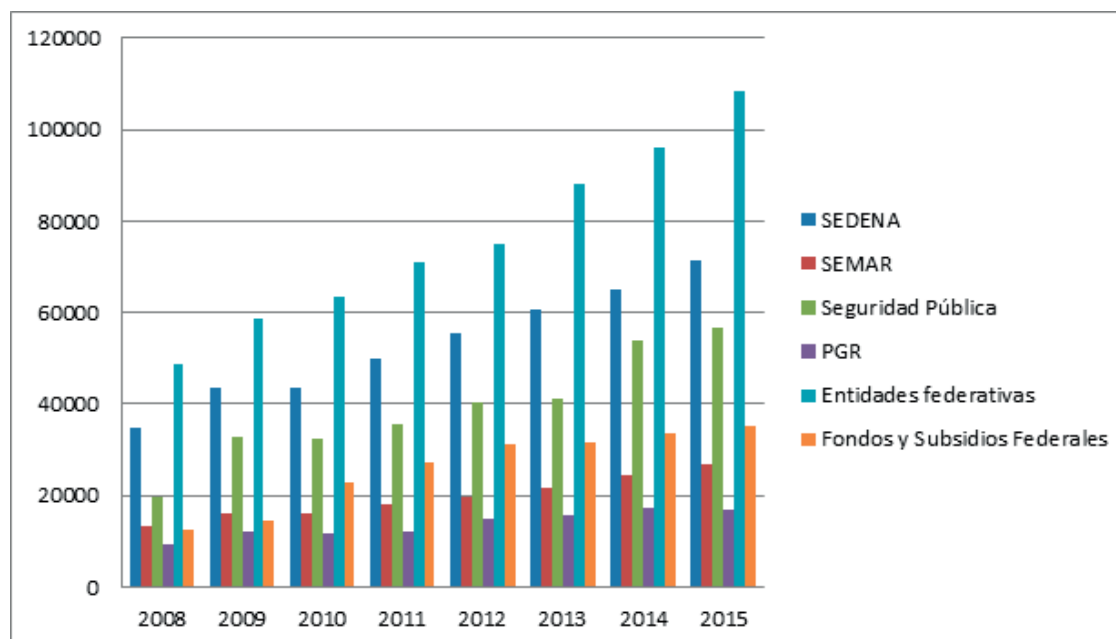
Institution	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
SEDENA	34,861	43,623	43,632	50,039	55,611	60,811	65,237	71,273	425,087
SEMAR	13,382	16,059	15,991	18,27	19,679	21,865	24,603	27,026	156,875
Public Security	19,711	32,916	32,437	35,519	40,536	41,217	53,859	56,53	312,725
PGR	9,307	12,309	11,781	11,997	14,905	15,761	17,288	17,029	110,377
Federal Entities	48,811	58,817	63,369	71,177	74,993	88,048	96,242	108,316	609,773
Federal Funds and Subsidies	12,665	14,493	23,036	27,314	31,226	31,775	33,725	35,301	205,509
Total, in Mexican pesos	138,737	178,217	190,246	214,316	236,95	259,477	290,954	315,475	1,820,346
Total, in US dollars	11,279	14,489	15,467	17,424	19,264	21,096	18,184	19,727	136,93

Table 1. Security and Defence Budget in Mexico (2008-2015).

Source: Prepared by author based on adapted data from Table 1 of the Annexe to the Security and Defence Budget in Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012: 145. For 2013, 2014 and 2015, prepared by author based on the Expenditure Budget of the Federation (27/12/2012; 3/12/2013; 3/12/2014); Headings federal entities and Federal Funds and Subsidies prepared by author. As regards "Public Security" 2014 and 2015, the headings assigned to Heading "04 Governance" dealing with this function are added together (CEFP, 2015). Amounts in millions of pesos and dollars.

As can be seen in table 1, all of the institutions consistently and considerably increased the resources invested between 2008 and 2015. In most cases, the amount of money budgeted in 2015 is more than double that of 2008, reflecting the continuity of the policy, not just under president Calderón's administration, but also under Peña's government, as well as by many of the federal entities that, irrespective of their political colour, notably increased their budgets for public security and access to justice.

This also shows a double commitment: on the one hand, from the side of the federal government that, working on strengthening the state security apparatus, keeps the Armed Forces involved in the daily operation of the fight against organised crime,



Graph 1. Proportion of budgetary investment by institution (2008-2015). Source: Prepared by author, together with Pilar Merino, based on adapted data from Table 1 of the Annexe to the Security and Defence Budget in Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012: 145. For 2013, 2014 and 2015, prepared by author based on the Expenditure Budget of the Federation (27/12/2012; 3/12/2013; 3/12/2014); Headings federal entities and Federal Funds and Subsidies prepared by author. As regards "Public Security" 2014 and 2015, the headings assigned to Heading "04 Governance" dealing with this function are added together (CEFP, 2015). Amounts in millions of pesos.

allocating resources to this and increasing different programmes of federal subsidies and funds to be allocated to strengthening state and municipal police corporations. The second commitment is from the side of the states, both in making means available to their corporations, as well as co-participating in the subsidies that the State allocates to the entities. As can be seen clearly in graph 1, the federal entities invest more resources in the National Public Security Service reform process than other institutions.

## FEDERAL FUNDS AND SUBSIDIES

Following the creation of the National Public Security System in 1995, 1997 and 1998, respectively, the State set up two programmes that still today are fundamental in supporting many of the changes, particularly in the areas of the infrastructure and the equipping of the different police forces in Mexico. The «Public Security Contribution Fund» (Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública FASP) allocated to the federal entities, and the «Fund for the Strengthening of Municipalities and Boundaries of the Federal District» (Fondo para el fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal FORTAMUN) allocated to the municipalities, pave the way for federal resources to flow, firstly as funds and then as subsidies, promoting co-participation of the entities in the budgetary effort.

The fragmentation of spending under FORTAMUN, the relative «success» of the FASP as a mechanism to incentivise joint efforts in the follow-up of federal policies, and the «urgency» of president Calderón's administration to transform the system led to the creation in 2008 of the «Municipal Public Security Subsidy» (Subsidio para la Seguridad de los Municipios SUBSEMUN) following the same approach as the FASP, but with the aim of supporting the reform of some municipal police forces. In 2011, the «Accredited Police Subsidy» (Subsidio para la Policía Acreditada SPA) was approved; probably the most ambitious and important programme of Genaro García Luna's reform. This is a mechanism to promote accredited state police units, allowing many municipalities without appropriate capabilities to be supported by a more efficient, effective and modern force.

Finally, from 2010, the government allocated resources to the reform of the Mexican justice system, taking support from the Technical Secretariat of the Coordinating Council for the Implementation of the Criminal Justice System (SETEC) to stimulate the transformation of the modes of operation of the justice system, generating an outline of incentives that, despite being allocated fewer resources than the other programmes analysed, is still of importance.

This next section will offer a brief explanation of the characteristics of the main programmes that were developed between 2008 and 2015, and that, with the obligatory co-participation of the states and municipalities, reached a level of investment greater than 205,509,000,000 pesos.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
FORTAMUN	0	0	8,483,579	9,523,609	10,146,557	10,882,769	11,733,228	11,852,780	62,622,522
FASP	7,901,979	8,975,309	8,861,421	9,130,312	9,503,111	9,797,037	7,921,624	8,190,692	70,281,755
SUBSEMUN	4,762,847	5,518,184	5,379,259	5,417,207	5,661,764	5,584,419	5,928,138	6,869,074	45,120,892
SPA	0	0	0	2,800,000	2,471,570	2,558,067	2,661,720	2,752,215	13,243,572
PROASP	0	0	0	0	3,000,000	0	0	0	3,000,000
PREVENCIÓN	0	0	0	0	0	2,500,000	2,595,000	2,683,000	7,778,000
SETEC	0	0	312,011	443,108	443	453	905	906	3,462,119
<b>Total</b>	<b>12,664,826</b>	<b>14,493,493</b>	<b>23,03,6270</b>	<b>27,314,236</b>	<b>31,226,002</b>	<b>31,775,292</b>	<b>33,725,116</b>	<b>35,301,772</b>	<b>205,508,860</b>

Table 2. Resources allocated to Federal Funds and Subsidies (2008-2015).

Source: Prepared by author based on various Official Gazettes of the Federation, agreements and the website of SETEC. In Mexican pesos.

## FASP

The «Public Security Contribution Fund» (FASP) began to be implemented in 1998. It is one of the oldest programmes, along with FORTAMUN (1997) that aims to strengthen the structures of the federal entities of Public Security in Mexico. This mechanism only focuses on security aspects and, from its beginnings, was managed by the then recently created Executive Secretariat of the National Public Security System. The FASP has the co-participation of the states that cover an additional 25% of the resources with their own funds.

In 1998, the first coordination agreements on carrying out activities in the area of public security were reached, in which the creation of a state trust for the allocation of funds was approved. The «Public Security Fund» (Fondo de Seguridad Pública FOSEG) administrated government resources that were transferred to the treasuries of the states and the Federal District. This fund ceased to exist as the FOSEG in 2009 as the resources began to be transferred to a specific bank account in the federal entities. These funds under budget item 33 – Federal contributions to the federal and municipal entities – that the federal executive branch grants to the states and to the Federal District are now transferred directly following the criteria for calculation and formula determined by the National Public Security Council, and can only be used for the following purposes: recruitment, training, selection, assessment and vetting; equipping; national telecommunications network; construction, improvement or expansion; follow-up and evaluation.

## FORTAMUN

The «Fund for the Strengthening of Municipalities and Boundaries of the Federal District» (FORTAMUN) is allocated by the federal executive branch through the Secretariat of Finance and Public Credit (SHCP) and destined to back up the finances of the municipalities and support their financial clean-up, as well as strengthening public security activities and contributing to fulfilling their operational needs.

According to the SUBSEMUN White Paper<sup>35</sup>, FORTAMUN is budget item 33's fund and has the fewest restrictions on its use due to the fact that article 37 of the Fiscal Coordination Act establishes that municipalities and Federal District delegations must use the fund's resources for the primary purpose of meeting the following headings: fulfilment of financial obligations; payment for water rights and use; meeting needs directly linked to the public security of citizens, without going into any further detail.

Economically speaking, this is a substantial resource. The allocation of money and the lack of supervision and accountability mean that there is no way of knowing exactly how much money is used for municipal public security through the FORTAMUN fund; neither are the criteria used by the different states to select the municipalities known, nor the programmes this fund is used for.

However, as of the 2010 Budget of Expenditure of the Federation, the states are obliged to coordinate with the Executive Secretariat of the National Public Security System (SENSP) to ensure that at least 20% of these funds are allocated to the needs directly linked to public security in the areas of professionalization, equipping, technological modernisation and infrastructure<sup>36</sup>. Between 2010 and 2015, as will be shown further on, 20% of these funds is equal to 62,623,000,000 pesos<sup>37</sup>.

## SUBSEMUN

The «Subsidy for Public Security in Municipalities and Territorial Boundaries of the Federal District» (SUBSEMUN) is *r to safeguard the rights and integrity of its citizens and preserve public freedoms, order and peace, in line with the Programmes of National Priority*<sup>38</sup>.

35 SENSP. SUBSEMUN White Paper. Subsidy for public security in municipalities and territorial boundaries of the federal district. Mexico: SEGOB, SENSP, 2012, p. 52.

36 DOF 07-12-2009 «Budget of expenditure of the Federation for the fiscal year 2010»:

37 This means that despite not being able to give the exact amount of money allocated to security aspects since its creation, it is probably greater than the amounts presented in this paper.

38 More specifically, according to SENSP. SUBSEMUN White Paper. Subsidy for public security in municipalities and territorial boundaries of the federal district. Mexico: SEGOB, SENSP, 2012, p.14, the following specific aims are set out: Strengthen the factors for the protection of the population through preventive comprehensive and coordinated interventions by public, private and social institutions; Promote a policy that will influence the socio-cultural contexts in which risk factors develop that foster violence and organised crime before the events that set this off have a chance to occur; Increase the levels of security and trust called for by citizens through the implementation of uniform evaluations of confidence monitoring; Strengthen professionalisation through the establishment of a professional service of police career, as well as equipping public security departments in municipalities and Federal District territorial boundaries; Support the construction and improvement of municipal public security installations in order to have the necessary and adequate infrastructure to carry out police operation and functioning in municipalities and Federal District territorial boundaries; Promote the



Zone	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Federal Resources	Municipal Resources	Total Resources
<b>Centre</b>	46	56	63	63	76	85	89	90	9,513,760	3,175,560	12,689,320
<b>North-East</b>	25	32	33	36	36	37	39	39	5,861,986	1,684,695	7,263,174
<b>East</b>	28	48	45	49	45	51	57	60	8,310,090	2,683,233	10,993,323
<b>North-West</b>	22	27	29	31	29	29	29	30	5,335,135	1,575,287	7,193,929
<b>South-East</b>	28	43	34	43	48	44	54	59	5,431,101	1,550,045	6,981,146
<b>Total</b>	149	206	204	222	234	246	268	278	34,452,072	10,668,820	45,120,892

Table 3. Number of SUBSEMUN municipalities by country zone; and federal and municipal resources invested in pesos. Resources allocated to Federal Funds and Subsidies (2008-2015).

Source: Prepared by author based on data from the SUBSEMUN White Paper (2012), and on the agreements signed between the federation and the states for the years 2013, 2014 and 2015. In Mexican pesos.

The SUBSEMUN is to be used for professionalisation, equipping of public security agencies, improvement of infrastructure of corporations, and social crime prevention with citizen participation, as well as police operation from 2009 and 2010. Since it came into existence, the individual subsidy has never been lower than 10,000,000 pesos, except for in 2008 when it was 9,000,000 pesos, and it has never exceeded 95,000,000 pesos except for in 2008 when the maximum amount was 104,000,000 pesos<sup>39</sup>.

In the XXXIII Session of the National Public Security Council<sup>40</sup> that was held on 2 August 2012 approval was given to dedicate 20% of the SUBSEMUN funds to «Social prevention with citizen participation» projects, and the obligatory projects for beneficiary municipalities were determined. The projects were the following: local diagnosis of the social contexts and processes of violence and crime; violence and crime social prevention plan; training of public officials in public safety; accident prevention and violent behaviour generated by youth alcohol and drug consumption.

## SPA

The consolidation of accredited police units in the federal entities is the most important aim and pillar of the measures discussed in this paper. The main problem identified as regards the security forces in the federal and local entities was the excessive number of municipal police forces without any real capacity for operations, and the lack of professionalism and career conditions both within state police forces as well as municipal ones.

supply, exchange, systemisation, harmonisation and update of the technological and telecommunications infrastructure of the National Public Security System.

39 The funds from this co-participation have been used for different things: in 2008, they were used for salary adjustments for police officers; in 2009 and 2010, to improve working conditions, police operations and crime participation with citizen participation; in 2011 and 2012, for salary restructuring and standardisation, improvement of working conditions and social crime prevention.

40 Activities Report by the Executive Secretariat of the National Public Security System for the period December 2011 – June 2012. XXXIII Session of the National Public Security Council.

The «Accredited Police Subsidy» (SPA) seeks to create police units that fulfil objective requirements of ethics and professionalism. Since 2011, and with this federal aid, the states have been improving their police forces in these areas to be able to effectively introduce «the single police command» that, at the beginning and on a subsidiary basis, should act to support the provision of security in areas where local police operations are unable to provide it<sup>41</sup>.

The results have, thus far, been very limited, and a large part of the Budget allocated to this programme has not been executed because the federal entities have not been in condition to prove that they have made adequate progress. As of 2012, a budget was made available for accrediting not only state police units but also judicial police forces and prison system guards.

The SPA's aim was originally to create police units made up of 420 police officers arranged into a tactical analysis unit of 30 officers; an investigation unit of 100 officers; and an operations unit of 270. The candidates to this unit would have to comply with minimum education requirements, pass checks of their trustworthiness, and attend specific training courses on carrying out their tasks in a professional manner. It was also planned that they would be put on a police career path and they would receive incentives like life insurance, scholarships for their education and that of their children, saving funds, housing support, major medical expense insurance, among others<sup>42</sup>.

### *Prevention*

The concept of the «social prevention» of crime has been present since the very beginning of the reform process. The creation of the accredited police units, and FASP and SUBSEMUN programmes have all had «social prevention» as one of their key axes, and have tried to establish mechanisms to ease this concern.

President Peña Nieto has made prevention one of his points of reference, establishing it as a priority, in both the Pact for Mexico and the National Development Plan 2013-2018. In this way, in addition to the programmes that were already on-going and that took into account this variable in the Budget of Expenditure of the Federation 2013, programmes related to «prevention» were established, with an allocation of 2,500,000,000 pesos to be distributed among the federal entities for the development of related programmes<sup>43</sup>. For 2014, 2,595,000,000 pesos were

---

41 At the time of writing, the debate on the «single command» was in full swing. There are two main positions: a single command that respects subsidiarity, and another that would integrate and take over municipal police forces.

42 SNSP. Presentation of the accredited state police model. Mexico: SNSP, February 2011.

43 Article 10.b of the 2013 budget sets aside: «\$2,500,000,000 for the granting of support within the framework of the National Crime Prevention Programme. These resources will be granted to the federal entities that comply with the guidelines issued by the Federal Executive through the Secretariat of Governance. The guidelines issued by the Federal Executive through the Secretariat of Governance, by the 15 February at the latest, will contain, at least, the distribution

invested and for 2015 2,683,000,000<sup>44</sup>. Other programmes related to the social prevention of crime as a whole received a total of 118,802,000,000 pesos in 2013 that were distributed under different headings among the secretariats of Governance<sup>45</sup>, Finance and Public Credit<sup>46</sup>, Defence<sup>47</sup>, Communications and Transport<sup>48</sup>, and Public Education<sup>49</sup>.

In his first message to the nation on the 1 December 2012, Enrique Peña Nieto set out a commitment to approve a National Crime Prevention Plan – a commitment that is also agreed upon in the Pact for Mexico<sup>50</sup>. In February 2013, the terms of the national

---

*of resources to federal entities following criteria of beneficiary population, crime rate and territorial coverage of the state public security institutions, as well as the bases for the evaluation of the implementation of said resources and their results. The Federal Executive, through the Secretariat of Governance will, by the 31 March at the latest, enter into specific agreements with the federal entities that wish to benefit from these subsidies.*

44 CEFPE (Public Finances Study Centre). Budget of Expenditure of the Federation 2015. Resources Assigned to Heading 04 «Governance». Mexico: 26 February 2015.

45 Promoting the Protection of Human Rights and Prevent Discrimination; Carrying out, promoting and coordinating the generation, production and distribution of audio-visual materials; Promoting the focus on and prevention of violence against women; Developing and implementing programmes and policies in the areas of social crime prevention and the promotion of citizen participation; Promoting the prevention of, protection of and focus on people trafficking; Activities that contribute to the political and social civic development of the country; Disseminating actions in the area of human rights; Provisions for the creation of the gendarmerie; Granting of subsidies for Public Security to the Federal Entities, Municipalities and the Federal District; Granting of subsidies for the implementation of the criminal justice system reform; National Crime Prevention Programme.

46 Comprehensive Assistance to Family Members of Disappeared or Missing Persons; Detection and prevention of financial crimes related to terrorism and money laundering.

47 Human rights; Military education system; National Defence Secretariat's Public Security Programme; SDN Programme for equality between men and women.

48 Temporary Work Programme (PET).

49 Promotion of the development of culture; Production and transmission of educational and cultural materials; Promotion and development of books and reading; Building and equipping of educational, cultural and sporting spaces; Production and distribution of books, educational, cultural and commercial materials; Focus on sports; Generation and development of comprehensive public policies for youth; Support for the operation of the National Council for Life-long Education and Work (INEA); Virtual university; Design, construction, consulting and evaluation of the physical educational infrastructure; Training and certification for work; Initial and basic education programme for the rural and indigenous populations; Science and technology social infrastructure projects; Cultural infrastructure projects; Education social infrastructure projects; Strengthening indigenous education and culture; Basic Education Programme for Children of Migrant Farm Workers; Programme for the Strengthening of the 'Telesecundaria' Education Service.

50 The programme's general objectives are the following: *Establish objectives, priorities, principles, guidelines, axes and programmes that coordinate the planning, design, carrying out and evaluation of public policies on prevention of violence and crime at the three levels of government, and integrate the participation of the social sector to build safer, more cohesive and inclusive communities. Position policies for the prevention of violence and crime as a priority on the public and citizens' agenda to guarantee the rights of the people and to restore peace* (INTER-MINISTERIAL COMMISSION FOR THE SOCIAL PREVENTION OF VIOLENCE AND CRIME. Terms of the national

programme were published in the document «Terms of the national programme for the social prevention of violence and crime and the creation of the Inter-Ministerial Commission» that made public the above-mentioned Inter-Ministerial Commission for the social prevention of violence and crime made up of the secretariats of Governance, Finance and Public Credit, Social Development, Economy, Communications and Transport, Public Education, Health, Labour and Social Services, and Agricultural, Territorial and Urban Development.

## SETEC

The Technical Secretariat of the Coordinating Council for the Implementation of the Criminal Justice System (SETEC) has been in charge of leading the process of implementing the New Criminal Justice System since 2008 and continues to be so as the time of writing<sup>51</sup>. SETEC has published various studies and documents that have supported the effort to reform the Mexican justice system<sup>52</sup>.

SETEC data from May 2015 demonstrates how the beginning of the operation, as well as the degree of progress both of the Accusatory Penal System (SPPA) and of the National Criminal Procedure Code (CNPP) varies greatly from one federal entity to another.

In 2007, the states of Chihuahua and Oaxaca started the SPPA operation (the former comprehensively and the latter partially). In 2008, Morelos started the process and is currently one of the two states in the Republic that is comprehensively operating both the SPPA and the CNPP. In 2009, and with differing results, the following states joined the process: the State of Durango that has a comprehensive operation of the SPPA and the CNPP, the State of México that has comprehensively implemented the SPPA, and Zacatecas that has made only partial advances in the SPPA and the CNPP. In 2010, Baja California started the partial implementation of the SPPA. In 2011, Yucatán, with full implementation of the SPPA, and Guanajuato,

---

programme for the social prevention of violence and crime and the creation of the Inter-Ministerial Commission, Mexico: 2013, p. 21).

51 Here, it is useful to bear in mind the reflection made by BAILEY, John. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. México: Debate, 2014, p.39 «Attempting to reform parts of the criminal justice system under normal conditions and in few places, as a pilot project, is a formidable task. Introducing a comprehensive reform of the system in the middle of a security crisis – something that the Calderón administration tried to do after 2007- is worthy of the term «the perfect storm», in the words of a Minister of the Supreme Court of Justice».

52 «Videos» and other promotional material have been broadcast on the web page and in the media with the aim of raising awareness and educating both the different players in the criminal justice system, as well as the governmental authorities and the general population on the upcoming changes and the consequences they will have.

that at the time of writing has partial implementation of the SPPA, joined. In 2012, Nuevo León comprehensively implemented the SPPA, while Chiapas and Tabasco started partial operation of both the SPPA and the CNPP. In 2013, the states of Puebla, Veracruz, Coahuila and Tamaulipas followed in the other states' footsteps; and in 2014, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Hidalgo, Campeche, Nayarit, Tlaxcala, and Colima joined. Finally, in 2015, the Federal District and Michoacán started the partial operation of the SPPA and the CNPP, while the state of Baja California Sur was due to put it into effect in 2015, and the SPPA and CNPP were due to come into existence in the state of Sonora in 2016.

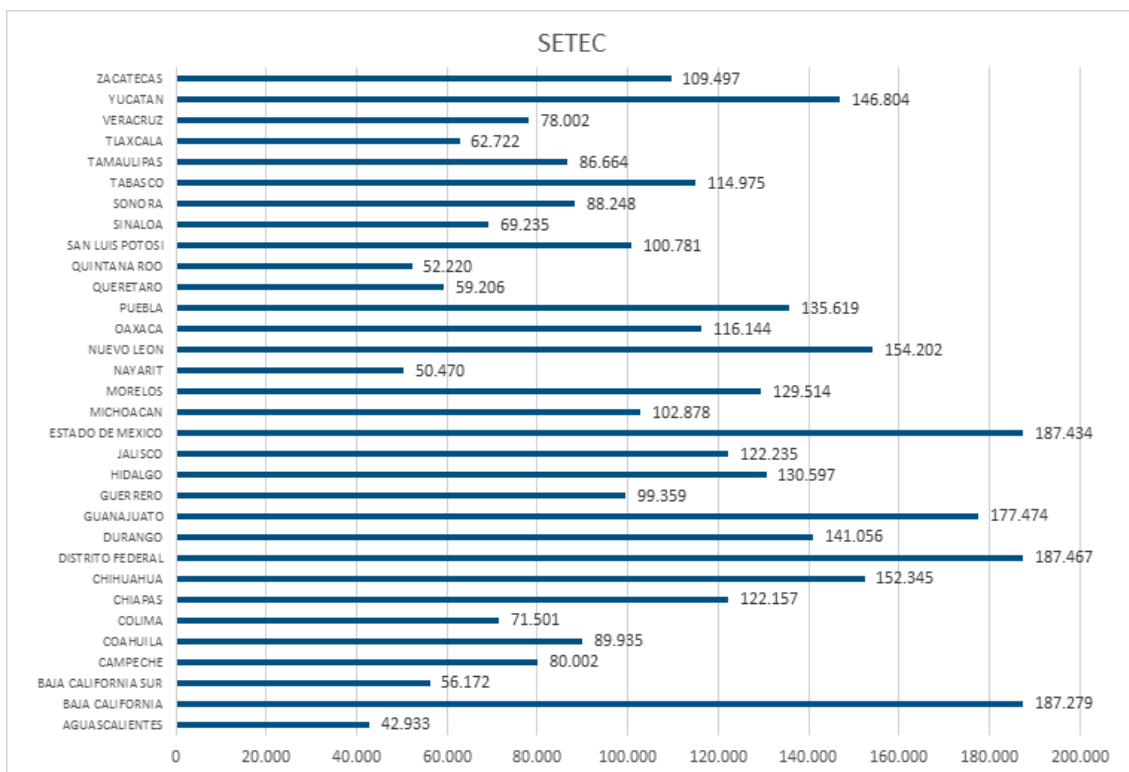
In summary, at the beginning of 2016, 2 states in the Republic had the SPPA and CNPP operating comprehensively; 4 states had SPPA operating comprehensively and 3 had it operating partially. 21 states had both the SPPA and the CNPP operating partially and 2 states were still due to put into force the SPPA and the CNPP, either partially or comprehensively.

As regards the beginning of operation of the Accusatory Penal System at Federal Level, according to the declarations of entry into force that the Congress of the Union releases, on the 24 November 2014, the states of Durango and Puebla began operations; on the 16 March 2015, Yucatán and Zacatecas; and Baja California Sur, Guanajuato, Querétaro and San Luis Potosí were expected to do so on the 1 August. The states of Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Oaxaca and Tlaxcala were expected to begin operations in November 2015, leaving 18 federal entities to complete the process by mid-2016.

In documents published by SETEC, there is a clear concern as regards the planning of the strategic lines of operation of the new system. For the effective planning of these lines, the following elements should be included: creation of an implementing body and a unit for institutional reorganisation; carrying out of an initial appraisal, revision and implementation of the legal framework; study of the institutional situation; development of the strategy for reorganisation; and evaluation of the policies for reorganisation. There are also general criteria for organisational change among the main players in the system (police corporations, attorney generals' offices, public defenders' departments, institutions for alternative criminal dispute settlement mechanisms, expert services institutions, pretrial services, judicial powers – control, oral trial, execution of sentences -, and social reintegration departments).

In another document from 2011, SETEC recognises that the gradual implementation of the Criminal Justice System reform should take into account the specific needs of the entities *«for the enforcement and administration of criminal justice and, therefore, to allow for the correct administration of the economic and human resources it has»*. This paper insists on the need for creating a management model that will examine the tasks and responsibilities of organisations and individuals based on the substantive and administrative functions and on the responsibilities of the operators of the justice system.

The comprehensive planning of the implementation of the Accusatory Penal System is part of the ongoing effort that SETEC has made to push the process forward. The Technical Secretariat produces a handbook that includes all operators in the system<sup>53</sup>. It highlights the strategic and tactical objectives of the accusatory penal system. Among the first things to be done are to implement the accusatory penal system according to the terms of the 2008 penal reform, fulfil the principles of the 2008 penal reform, change the culture of the operators of the system – focusing on ensuring that the priority of criminal proceedings is finding the truth, and improving the population’s perception of the penal system. Among the secondary things to do are to ensure there is a complete regulatory structure in line with the 2008 penal reform, modernise technology and equipment, have efficient and modern IT infrastructure available for the operation of the penal system, have an organisation that assures the performance of the Accusatory Penal system for operators, train and certify operators, spread information about the subject to the population and fully intercommunicate with operators.



Graph 2. SETEC resources distributed by state for the implementation of the NSJP (2010-2015).Source: Prepared by author together with Elsa Gurrola. In millions of Mexican pesos.

53 SETEC. Methodology for the comprehensive planning for the implementation of an accusatory criminal justice system in Federal Institutions and the Federal Entities of Mexico. Mexico: SETEC, 2012.



*Investment in public security and access to justice in the federal entities (2008-2015)*

Table 1 shows that despite growing investment in SEDENA, in SEMAR, in Public Security, and in the Attorney General's Office (PGR), all of which are embedded in the Federal Government, more public resources are invested in public security and access to justice at the level of the federal entities and municipalities.

Between 2008 and 2015, the Mexican states budgeted 609,773,000,000 pesos of their own money while the federation, with the co-participation of the states, allocated 205,509,000,000 pesos to Funds and Subsidies to strengthen different aspects of this policy at the local level. This is not surprising considering that the main problem of the national public security system lies in ensuring that Mexico has trustworthy police structures across the country as well as efficient criminal justice systems. The economic resources invested point towards there being a healthy interest, both at federation and state level, in recovering the «captured territories» taken over by organised crime or in «vaccinating themselves» from the possibility of this happening and maintaining the rule of law as far as possible.

The largest amounts of funds have been invested in Mexico's main population nuclei. In the Federal District, the local budgets reflect an investment of 133,248,000,000 pesos while the total of the main funds and subsidies (FORTAMUN, SUBSEMUN, FASP Y SPA) adds an additional 14,507,000,000 pesos to this amount. In the State of Mexico, the state government allocated 75,267,000,000 pesos, to which a further 17,898,000,000 should be added. In Jalisco, the amount budgeted by the state was 37,500,000,000 pesos plus the 8,723,000,000 pesos of one-off contributions. In Nuevo León, the amount was 37,500,000,000 plus 7,988,000,000 pesos. Guanajuato, Veracruz, Baja California, Tabasco, Michoacán and Chihuahua are at a mid-high range, with each one allocating amounts ranging from just over 23,000,000,000 pesos to 19,000,000,000 pesos (plus the federal resources which range from 10,387,000,000 in the state of Veracruz to the 4,303,000,000 in the state of Tabasco)<sup>54</sup>.

All of these states except Tabasco, added together with Coahuila, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora and Tamaulipas received more than 5,000,000,000 between 2008 and 2015 in funds and subsidies. These states are home to the areas in which the Mexican state has experienced the most issues of governability, which shows that this policy has tried to strengthen public security institutions both in the large population nuclei<sup>55</sup> as well as in the most violent areas.

---

54 These figures are taken from the corresponding Official Newspapers that are listed in the bibliography. The addition of the annually allocated amounts is prepared by the author.

55 Included among these entities are those that received more than 1,500,000,000 pesos for the municipalities supported by SBUSEMUN.

ENTITY	FORTAMUN	SUBSEMUN	FASP	SPA	TOTAL	OWN EXPENDITURE
					F and S	
AGUASCALIENTES	661,361	846,12	1,066,534	251,438	2,825,453	6,201,652
BAJA CALIFORNIA	1,781,878	2,843,477	2,784,319	389,907	7,799,581	20,190,993
BAJA CALIFORNIA SUR	365,835	351,197	1,358,413	354,298	2,429,743	4,529,237
CAMPECHE	460,26	308,562	1,084,224	355,219	2,208,265	4,579,340
COAHUILA	1,524,623	1,117,260	1,959,993	410,317	5,012,193	10,740,237
COLIMA	362,539	1,755,483	1,055,135	354,906	3,528,063	2,865,054
CHIAPAS	2,672,963	1,149,553	2,821,468	452,135	7,096,119	16,203,160
CHIHUAHUA	1,902,200	737,633	2,515,752	501,087	5,656,672	19,900,539
DISTRITO FEDERAL	5,188,605	3,793,850	4,302,268	772,298	14,057,021	133,248,314
DURANGO	903,748	496,068	1,609,862	359,496	3,369,174	6,848,439
GUANAJUATO	3,012,079	3,699,152	2,676,556	427,393	9,815,180	23,110,103
GUERRERO	1,852,377	2,055,409	2,131,834	408,816	6,448,436	12,289,828
HIDALGO	1,468,933	961,664	1,790,185	356,274	4,577,056	9,483,948
JALISCO	4,072,528	1,064,007	3,200,174	386,027	8,722,736	37,505,411
ESTADO DE MEXICO	8,516,238	3,155,503	5,377,493	848,585	17,897,819	75,266,687
MICHOACAN	2,373,525	1,559,167	2,486,371	419,376	6,838,439	19,232,130
MORELOS	982,405	714,847	1,520,835	356,88	3,574,967	6,159,843
NAYARIT	604,365	498,167	1,310,202	351,38	2,764,114	5,396,665
NUEVO LEON	2,593,400	1,966,227	2,936,199	491,832	7,987,658	37,500,339
OAXACA	2,082,448	399,338	2,184,740	419,145	5,085,671	14,150,016
PUEBLA	3,203,790	1,676,803	2,750,260	472,226	8,103,079	15,733,009
QUERETARO	1,021,858	1,247,593	1,299,095	255,295	3,823,841	6,573,608
QUINTANA ROO	770,34	846,614	1,419,871	355,528	3,392,353	7,961,387
SAN LUIS POTOSI	1,426,045	1,383,937	1,966,931	382,841	5,159,754	9,945,438
SINALOA	1,530,885	1,812,027	2,097,877	358,915	5,799,704	12,875,454
SONORA	1,485,373	1,802,347	2,769,518	476,215	6,533,453	16,877,605
TABASCO	1,229,525	1,075,427	1,642,424	355,291	4,302,667	19,687,595
TAMAULIPAS	1,822,528	1,946,930	2,610,516	393,654	6,773,628	12,296,045
TLAXCALA	653,642	331,244	1,271,933	351,65	2,608,469	4,859,039
VERACRUZ	4,191,390	1,988,906	3,644,634	561,814	10,386,744	22,371,915
YUCATAN	1,089,638	1,212,746	1,509,676	257,544	4,069,604	8,554,191
ZACATECAS	815,199	323,634	1,126,463	355,79	2,621,086	6,636,576
Total	62,622,523	45,120,892	70,281,755	13,243,572	191,268,742	609,773,797

Table 4. Funds and Subsidies by State; Own expenditure.

Source: These figures are taken from the corresponding Official Newspapers that are listed in the bibliography. The addition of the annually allocated amounts is prepared by the author. Amounts in Mexican pesos.

An analysis of these figures throws up two alternatives. If this investment is paying off and contributing in an effective manner to both the strengthening of the public security

institutions as well as the criminal justice institutions, it is possible that within a short period of time, and this is indeed what has happened in some cases, organised crime will move to entities that invest less in security, such as Aguascalientes, Colima, Querétaro, Durango, Campeche, Nayarit, Tlaxcala, Quintana Roo, Zacatecas or Yucatán<sup>56</sup>. The second alternative is more worrying and is linked to the «security traps» that Bailey referred to for Mexico. Here, the possibility that comes up is that these resources are not contributing efficiently to the strengthening of adequate security structures.

In fact, it is worrying that the subsidies that should go towards strengthening the reform of the state security agencies (state police, judicial police and prison guards) and the reform of the operating model of the criminal justice system receive such a small amount of money compared to all the others. The SPA and the SETEC that to some extent underpin the public national security system, only receive 13,244,000,000 pesos and 3,462,000,000 pesos respectively, and have not benefitted from the co-participation of the federal entities, which probably contributed to the fact that the commitment from the side of the entities in this process was not well defined.

For the SPA, in February 2016 there was no information nor clear evidence on the number of accredited units of state police, ministerial police, nor accredited guards. This is serious, especially considering that the current debate is focused on the single command of State governors over municipal police forces.

If this is the case, it brings into question the results of the investment of the 62,623,000,000 pesos from the FORTAMUN, the 60,282,000,000 pesos from the FASP, and the 45,121,000,000 pesos from the SUBSEMUN over the years, as well as the 609,773,000,000 allocated by the Mexican federal entities. If, however, the money has served to sufficiently strengthen the public security institutions, the current debate on the «single command» and political distrust wouldn't make sense as there would already be unquestionable municipal corporations, trustworthy, institutionalised and professional state police structures that run little risk of turning into police forces «at the service of the governor» instead of at the service of citizens or the incumbent mayor.

## **PARTY POSITIONS AS REGARDS THE PROFESSIONAL PROFILES OF THE CIVIL SERVANTS IN CHARGE OF THE PUBLIC SECURITY SYSTEM REFORM**

A consequence of the state of abandon in which the public security policy has historically been left in Mexico is the lack of professionals and political leaders who

---

<sup>56</sup> The case of the state of Morelos is particularly worrying because despite being one of the federal entities with the greatest perception of insecurity (CASEDE. Atlas de la seguridad y violencia en Morelos. Universidad Autónoma del Estado de Morelos: México CASEDE, 2014), the investment in public security and access to justice is moderate. Between 2008 and 2015, the state of Morelos budgeted 6,160,000,000 pesos for this heading, with an additional 3,575,000,000 pesos in funds and subsidies.

understand how to organise and lead corporations, and how to do so within a democratic context.

A clear example of this is the change in the professional profiles of the heads of public security at state and municipal level. At the beginning of 2012, of the 32 federal entities, 15 were led by retired or active military personnel, 5 by professional police officers, and 12 by politicians with a different profile. At the end of 2015, 9 were military personnel, 6 police officers and 17 politicians.

In the case of the country's 25 most important municipalities, we can see a similar phenomenon. There is a clear tendency towards a «demilitarisation» of the high commands of the corporations, giving priority to personnel with a professional profile. At the beginning of 2012, there were 11 military personnel, 5 police officers and 9 politicians; at the end of 2015, only 5 were military personnel, 15 police officers and 5 were politicians with a different professional profile<sup>57</sup>.

As can be seen in tables 5 and 6, the party affiliation of the political representatives is not relevant when determining the professional profile of the political leader of the police corporations, which to some extent shows that it has not been consistent. The states where politicians are in charge of management are the same states in which the public security secretariat and the state attorney general's office have been consolidated into a single institution that in general is called a «fiscalía» (public prosecutor's office). These politicians have a legal professional profile.

<u>Principios 2012</u>	<u>Estados</u>			<u>Municipios</u>			
	Militares	Policías	Otro	Militares	Policías	Otro	
PRI	8	4	7	PRI	8	5	6
PRD	4	1		PRD	1		1
PAN	3		4	PAN	1		3
PVEM				PVEM			
MC/CON			1	MC/CON			
 <u>Finales 2015</u>							
	Militares	Policías	Otro		Militares	Policías	Otro
PRI	7	3	8	PRI	3	8	3
PRD	1	1	2	PRD	1	1	1
PAN		1	6	PAN	2	3	
PVEM		1		PVEM		1	
MC/CON				MC/CON		2	
IND	1		1				

Table 5. Professional profiles and party affiliation of those in charge of public security in the Mexican states and municipalities.

Source: Prepared by author.

57 Prepared by author using the websites of the different entities as well as finding out who the people in charge are from newspapers.

Thus there are no relevant differences between the positions defended by the PRI, the PAN, the PRD, the Ecological Green Party of Mexico (PVEM), Citizens' Movement (MC), Convergence (CON), or independents (IND), which confirms two ideas: security hasn't been part of the party debate, leaving management not in the hands of politicians but of «professionals» who have been unable to efficiently present their demands to society, contributing to the fact that the reform process has been left undealt with until the problem has become too serious for the governability of the country. The lesson to be learned from this is that society cannot remain unconcerned about the management of policies such as security and defence, nor about the institutions that work in these areas. This case shows that the neglect favours not only corporatism, but also the consolidation of the lack of «professionalism» of those involved. It is precisely this lack of supervision and social interest that has led to a large number of the problems of institutionality from which Mexico suffers within the context of the National Security System.

Militares			Policías				Otro perfil profesional				
	2012		2015	2012		2015		2012	2015		
Tijuana	PRI	Naucalpan	PRI	Tlanepantla	PRI	Tlanepantla	PRI	Estado de México	PRI	Lerma	PRI
Ensenada	PRI	<b>Guerrero</b>	PRI	Lerma	PRI	Ecatepec	PRI	Ecatepec	PRI	Nezahualcoyotl	PRD
Zapopan	PRI	<b>Aguascalientes</b>	PRI	Naucalpan	PRI	Toluca	PRI	Toluca	PRI	<b>Baja California</b>	PAN
<b>Guerrero</b>	PRD	Aguascalientes	PRI	San Luis Potosí	PRI	Tijuana	PRI	Nezahualcoyotl	PRI	Ensenada	PRI
<b>Chihuahua</b>	PRI	<b>San Luis Potosí</b>	PRI	<b>Tamaulipas</b>	PRI	Mexicali	PAN	<b>Baja California</b>	PAN	<b>Jalisco</b>	PAN
Ciudad Juárez	PRI	San Luis Potosí	PRD	Nuevo Laredo	PRI	Guadalajara	MC	Mexicali	PRI	<b>Chihuahua</b>	PRI
Chihuahua	PRI	Torreón	PRI	<b>Baja California</b>	PRD	Zapopan	MC	<b>Jalisco</b>	PAN	<b>Guanajuato</b>	PAN
<b>Guanajuato</b>	PAN	<b>Tamaulipas</b>	PRI	<b>Campeche</b>	PRI	Acapulco	PRD	Guadalajara	PRI	<b>Coahuila</b>	PRI
<b>Aguascalientes</b>	PRI	Nuevo Laredo	PAN	<b>Tabasco</b>	PRI	Ciudad Juárez	PRI	Acapulco	PRI	<b>Sonora</b>	PRI
Aguascalientes	PRI	<b>Hidalgo</b>	PRI	<b>Yucatán</b>	PRI	Chihuahua	PRI	León	PAN	<b>Puebla</b>	PAN
<b>San Luis Potosí</b>	PRI	<b>Nayarit</b>	PRI			León	PAN	Tuxtla	PRD	Culiacán	PRI
<b>Chiapas</b>	PRD	<b>Tabasco</b>	PRD			<b>Chiapas</b>	PVEM	Coahuila	PRI	<b>Quintana Roo</b>	PRI
Torreón	PRI	<b>Zacatecas</b>	PRI			Tuxtla	PVEM	<b>Sonora</b>	PAN	<b>Oaxaca</b>	MC
Hermosillo	PAN	<b>Nuevo León</b>	IND			Hermosillo	PRI	<b>Puebla</b>	PAN	<b>Distrito Federal</b>	PRD
<b>Sinaloa</b>	PAN					Puebla	PAN	Puebla	PAN	<b>Baja California Sur</b>	PAN
Culiacán	PRI					<b>Sinaloa</b>	PAN	Oaxaca	CON	Campeche	PRI
<b>Quintana Roo</b>	PRI					Cancún	PRI	Colima	PRI	<b>Colima</b>	PRI
Cancún	PRD					<b>Michoacán</b>	PRD	<b>Durango</b>	PRI	<b>Durango</b>	PRI
<b>Distrito Federal</b>	PRD					<b>Tlaxcala</b>	PRI	<b>Hidalgo</b>	PRI	<b>Morelos</b>	PRD
<b>Michoacán</b>	PRD					<b>Yucatán</b>	PRI	<b>Nayarit</b>	PRI	<b>Querétaro</b>	PAN
<b>Morelos</b>	PAN					<b>Estado de México</b>	PRI	<b>Nuevo León</b>	PRI	<b>Veracruz</b>	PRI
<b>Querétaro</b>	PRI										
<b>Tlaxcala</b>	PRI										
<b>Veracruz</b>	PRI										
<b>Zacatecas</b>	PRI										

Table 6. Professional profiles and party identification of those in charge of public security.

Source: Prepared by author using websites and the press. In bold – Federal Entities.

## CONCLUSIONS

The path of the National Public Security System reform has been a priority for the last two administrations in Mexico, presided by Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) and Enrique Peña Nieto (2013-2018). The evidence for this statement is the large investment of resources into public security and access to justice. This allocation of resources has greatly increased year on year in the fiscal years examined in this paper.



The on-going increase in spending in the federal entities, as well as the funds and subsidies allocated to states and municipalities, also shows that this reform has not only been a priority for the federal government, independently of whether the PAN or the PRI has been in government, but also for a large number of the Mexican states, independently of the political colour of their governments.

The reform was designed and planned by a team of security professionals working with Genaro García Luna, Secretary of Public Security in the Calderón administration. However, the situation of violence in which the country has been plunged seriously complicated the process of consolidation of the public security institutions, leading to an increase in the presence of the military in the streets and, at the time of writing, worsening the violence and Mexicans' perception of insecurity.

Despite this shared interest in reforming the National Public Security System that is reflected in the budgets, political agreements have not been simple and the results have been questionable. The federal and state executives received support from legislators in approving budgets and a large part of the reforms. Paradoxically, the legislators come up against opposition from the federal and state executives and from the municipal presidents when finalising a model that would define the institutional structure of the local security corporations.

This apparent contradiction between the use of resources and power can be explained by the fact that the mayors want to continue managing and controlling the security corporations in their municipalities and the legislators support them in this duty.

The debate on the police «single command» in the states is complex. On the one hand, Mexico has identified the weakness of the municipalities in dealing with both organised crime and the de facto powers. On the other hand, it would appear that the resources invested haven't generated good results. Trustworthy state police structures have still not been established. The critics of the «single command» point out that it is easier to corrupt one single person, i.e. the governor, than various municipal presidents. Thus, *the security trap* in Mexico, as underlined by Bailey, is still having an impact on the necessary establishment of structured and trustworthy police corporations and everything would point towards this inertia continuing.

As an epilogue to the «drama» of the National Security System reform, at the beginning of 2016, the Mexican federal government made an about-turn that this author considers to be wrong and confusing. In one fell swoop, the SUBSEMUN and the SPA disappeared – the two most important subsidies for the national public security system reform. This shows that, on the one hand, the Mexican government recognises that the efforts haven't given the expected results. In the case of SUBSEMUN, a new subsidy called FORTASEG has been created to replace it. The number of municipalities has increased to 300 and the resources invested have been moderately increased. However, priority is no longer given to crime prevention policies and instead focus is placed on the promotion of training within the New Accusatory Penal System that has been supporting SETEC, for its introduction and implementation in August 2016 across the country.



The disappearance of the SPA is very serious and shows a lack of clarity among current politicians on the spirit of the reform. As has been pointed out, this financing instrument was created to strengthen state police units, professionalising them and giving them the teams they need, with the aim of rolling out these units to cover all of the components of state and ministerial police forces and prison wardens across the country. The creation of trustworthy police forces would allow viable municipal police forces to stay alive, and for the inefficient forces to be substituted by accredited and professional state police forces.

The disappearance of this subsidy clearly shows the current failure of the reformist process of the state police forces and the invested budgetary effort. On the 25 May 2016, Álvaro Vizcaino, head of the Executive Secretariat of the National Public Security System, responded to questions posed by the author of this paper – at the II International Congress on International Standards in the Prison System – saying that the subsidy was not well thought through because it privileged elite units and ignored most of the corporations. This response shows a lack of understanding of the reform process. The idea was to create capable and professional police forces and to eliminate those that aren't effective, not the other way around. In this way, the government has complicated the idea of a single command in which there are effective police corporations. This implies a recognition of the failure of the policies introduced since 2006 and is a way of giving up working in any serious manner on the comprehensive reform process of the National Public Security System.

## BIBLIOGRAPHY

### Secondary sources

AGUAYO, Sergio; BENÍTEZ MANAUT, Raúl. Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012, México: CASEDE, 2012.

ASTORGA, Luis. ¿Qué querían que hiciera? México: Grijalbo, 2015.

ASTORGA, Luis. Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra. México: Tusquets Editores, 2007.

BARRACHINA, Carlos; HERNÁNDEZ MORA, Juan Ignacio. Reformas del sistema de seguridad pública en México (2006-2011) en URVIO, N.11, marzo, Ecuador: FLACSO-Ecuador, 2012, p.81.

BAILEY, John. Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México. México: Debate, 2014, p.205.

- BENITEZ MANAUT, Raúl. La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar, fracaso social y político?» in MAINHOLD, Günther y JUST, Stefan El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales. México: Konrad Adenauer Stiftung, Cátedra Guillermo y Alejandro von Humbolt, SITESA, 2014.
- CASEDE. Atlas de la seguridad y violencia en Morelos. Universidad Autónoma del Estado de Morelos: México CASEDE, 2014.
- CRS REPORT FOR CONGRESS. Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America, Washington DC: Colleen W. Cook and Clare Ribando Seelke July 7, 2008.
- CRS REPORT FOR CONGRESS. U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond, Washington DC: Clare Ribando Seelke, Kristin Finklea. May 7, 2015.
- ESCALANTE, Fernando. El homicidio en México entre 1990 y 2007, México: Colegio de México, Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2009.
- ESCALANTE, Fernando. Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso, en Nexos, México: 3 de enero 2011.
- GARCÍA LUNA, Genaro. Contra el crimen. ¿Por qué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México, México: 2006.
- GARCÍA LUNA, Genaro. El nuevo modelo de seguridad para México. México: Nuestra Ediciones, 2011.
- SETEC. General criteria for organisational changes for the implementation of the Criminal Justice System, Mexico: 2010.
- SETEC. General methodology for organisational changes for the implementation of the Criminal Justice System, Mexico: 2011.
- SETEC. Methodology for the comprehensive planning for the implementation of an accusatory criminal justice system in Federal Institutions and the Federal Entities of Mexico. Mexico: 2012a.
- SETEC. Cost-benefit analysis of the new criminal justice system at the federal and state levels, Mexico: 2012b.
- SETEC. Information system for the follow-up and assessment of the criminal reform process in Mexico, Mexico: 2012c.
- SETEC. 27 best practices for the implementation and operation of the new criminal justice system, Mexico: 2014.
- SESNP. SUBSEMUN White Paper. Subsidy for public security in municipalities and territorial boundaries of the federal district. Mexico: SEGOB, Executive Secretariat of the National Public Security System, 2012.

- SESNSP. Accredited state police model, Mexico: Executive Secretariat of the Public Security System, 2011.
- SESNSP. Performance Audit: 11-0-04W00-07-0011 Coordination of the New Police Model. Mexico: Executive Secretariat of the National Public Security System, 2012.
- SESNSP. Federal Resources 2012, Mexico: Executive Secretariat of the National Public Security System, 2012.
- SNSP. State Policy on Public Security. Institutional strengthening. Single Command and Police Development, Mexico: 2010.
- VALDÉS, Guillermo. Historia del narcotráfico en México, México: Aguilar, 2013.

### Primary sources

OFFICIAL GAZETTE OF THE STATE OF BAJA CALIFORNIA SUR. Budget of expenditure of the State of Baja California Sur for the fiscal year 2014: 31-12-2013.

OFFICIAL GAZETTE OF THE STATE OF BAJA CALIFORNIA SUR. Budget of expenditure of the State of Baja California Sur for the fiscal year 2015: 31-12-2014.

OFFICIAL GAZETTE OF THE STATE OF SONORA. Budget of expenditure of the State of Sonora for the fiscal year 2014: 19-12-2013.

OFFICIAL GAZETTE OF THE STATE OF SONORA. Budget of expenditure of the State of Sonora for the fiscal year 2015: 29-12-2014.

CONAGO. Statement of the XXXVIII Ordinary Meeting of the National Conference of Governors, Morelia, Michoacán, 22 and 23 March 2010.

NATIONAL PUBLIC SECURITY COUNCIL. Minutes of the XXV Session of the Public Security Council, Mexico, 28 November 2008.

NATIONAL PUBLIC SECURITY COUNCIL. Minutes of the XXVIII Session of the Public Security Council, Mexico, 3 June 2010a.

NATIONAL PUBLIC SECURITY COUNCIL. Minutes of the XXIX Session of the Public Security Council, Mexico, 19 November 2010b.

NATIONAL PUBLIC SECURITY COUNCIL. Executive Secretariat Report XXIX Session of the National Public Security Council, Mexico, 19 November 2010.

NATIONAL PUBLIC SECURITY COUNCIL. Executive Secretariat Report XXXI Session of the National Public Security Council, 31 October 2011.

NATIONAL PUBLIC SECURITY COUNCIL. Executive Secretariat Report XXXII. Session of the National Public Security Council, 29 February 2012.

NATIONAL PUBLIC SECURITY COUNCIL. Executive Secretariat Report XXXIII. Session of the National Public Security Council, 2 August 2012.

INTER-MINISTERIAL COMMISSION FOR THE SOCIAL PREVENTION OF VIOLENCE AND CRIME. Foundations of the national programme for the social prevention of violence and crime and the establishment of the Inter-Ministerial Commission, Mexico: 2013.

DECREE 238. Budget of expenditure of the State of Colima for the fiscal year 2014: 31-II-2013.

DECREE 447. Budget of expenditure of the State of Colima for the fiscal year 2015: 29-II-2014.

DECREE NUMBER 173. Budget of expenditure of the State of Mexico for the fiscal year 2014: 02-12-2013.

DECREE NUMBER 333. Budget of expenditure of the State of Mexico for the fiscal year 2015: 20-II-2014.

DECREE 3 DECEMBER 2013. Law of expenditure of the Free and Sovereign State of Durango for the fiscal year 2014.

DECREE 30 NOVEMBER 2014. Law of expenditure of the Free and Sovereign State of Durango for the fiscal year 2014.

DECREE 39. Law of income and budget of expenditure of the State of Sinaloa for the fiscal year 2014: 30-12-2013.

DECREE 268. Law of income and budget of expenditure of the State of Sinaloa for the fiscal year 2015: 31-12-2014.

OFFICIAL JOURNAL OF THE FEDERATION, Budget of expenditure of the Federation for the fiscal year 2010: 07-12-2009.

OFFICIAL JOURNAL OF THE FEDERATION. Budget of expenditure of the Federation for the fiscal year 2013: 27-12-2102.

OFFICIAL JOURNAL OF THE FEDERATION Budget of expenditure of the Federation for the fiscal year 2014: 03-12-2013.

OFFICIAL JOURNAL OF THE FEDERATION Budget of expenditure of the Federation for the fiscal year 2015. 03-12-2014.

OFFICIAL JOURNAL OF THE GOVERNMENT OF THE STATE OF YUCATÁN. Budget of expenditure of the State of Yucatán for the fiscal year 2014: 29-II-2014.

OFFICIAL JOURNAL OF THE GOVERNMENT OF THE STATE OF YUCATÁN. Budget of expenditure of the State of Yucatán for the fiscal year 2015: 29-12-104.

OFFICIAL JOURNAL OF THE FEDERAL DISTRICT. Budget of expenditure of the Federal District for the fiscal year 2014: 31-12-2013.

OFFICIAL JOURNAL OF THE FEDERAL DISTRICT. Budget of expenditure of the Federal District for the fiscal year 2015: 22-12-2014.

OFFICIAL JOURNAL OF THE STATE OF VERACRUZ. Budget of expenditure of the State of Veracruz for the fiscal year 2014: 31-12-2013.

OFFICIAL JOURNAL OF THE STATE OF VERACRUZ. Budget of expenditure of the State of Veracruz for the fiscal year 2015: 30-12-2014.

GOVERNMENT OF MEXICO. National Development Plan 2007-2012, Mexico, Official Newspaper of the Federation, 23 December 2008.

GOVERNMENT OF MEXICO National Development Plan 2003-2018, Mexico, Official Newspaper of the Federation, 20 May 2013.

INEGI. Population Census 2005 and 2010. Online.

INEGI. Statistical Yearbook of the United Mexican States, Mexico, 2012.

INEGI. Statistical Yearbook of the federal entities, Mexico, 2012.

INEGI. Press Release n° 288/13, 30 July 2013.

OADPRS. Management Report 2014-2015. National Security Committee, 2015.

PACT FOR MEXICO, Castillo de Chapultepec, Mexico 2 December 2012.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF AGUASCALIENTES. Budget of expenditure of the State of Aguascalientes for the fiscal year 2014: 31-12-2014;

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF AGUASCALIENTES. Budget of expenditure of the State of Aguascalientes for the fiscal year 2015: 25-11-2015.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF BAJA CALIFORNIA. Budget of expenditure of the State of Baja California for the fiscal year 2014: 31-12-2013.

BUDGET OF EXPENDITURE OF THE STATE OF AGUASCALIENTES for the fiscal year 2015: 31-12-2014.

BUDGET OF EXPENDITURE OF THE STATE OF AGUASCALIENTES for the fiscal year 2014: 25-12-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF CAMPECHE. Budget of expenditure of the State of Campeche for the fiscal year 2014: 27-12-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF CAMPECHE Budget of expenditure of the State of Campeche for the fiscal year 2015: 26-12-2014.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF CHIAPAS Budget of expenditure of the State of Chiapas for the fiscal year 2014: 31-12- 2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF CHIAPAS Budget of expenditure of the State of Chiapas for the fiscal year 2015: 24-12-2014.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE GOVERNMENT OF THE FREE AND SOVERIGN STATE OF CHIHUAHUA. Budget of expenditure of the State of Chihuahua for the fiscal year 2015: 20-12-2014.

OFFICIAL NEWSPAPER OF COAHUILA. Budget of expenditure of the State of Coahuila for the fiscal year 2014: 20-12-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF COAHUILA. Budget of expenditure of the State of Coahuila for the fiscal year 2015: 23-12-2014.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE GOVERNMENT OF THE STATE OF GUERRERO. Decree of budget of expenditure of the State of Guerrero for the fiscal year 2014: 27-12-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE GOVERNMENT OF THE STATE OF GUERRERO. Decree of budget of expenditure of the State of Guerrero for the fiscal year 2015: 20-12-2014.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF HIDALGO. Budget of expenditure of the State of Hidalgo for the fiscal year 2014: 28-11-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF HIDALGO Budget of expenditure of the State of Hidalgo for the fiscal year 2014: 22-12-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF JALISCO. Budget of expenditure of the State of Jalisco for the fiscal year 2014: 26-12-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF JALISCO. Budget of expenditure of the State of Jalisco for the fiscal year 2015: 30-12-2014.

OFFICIAL NEWSPAPER OF CONSTITUTIONAL GOVERNMENT OF THE STATE OF MICHOACÁN DE OCAMPO. Decree of Budget of expenditure of the State of Michoacán for the fiscal year 2014: 31-12-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF CONSTITUTIONAL GOVERNMENT OF THE STATE OF MICHOACÁN DE OCAMPO. Decree of budget of expenditure of the State of Michoacán for the fiscal year 2015: 29-12-2014.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE FREE AND SOVERIGN STATE OF NAYARIT. Budget of expenditure of the State of Nayarit for the fiscal year 2014: 25-12-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE FREE AND SOVERIGN STATE OF NAYARIT. Budget of expenditure of the State of Nayarit for the fiscal year 2015: 24-12-2014.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF NUEVO LEÓN Budget of expenditure of the State of Nuevo León for the fiscal year 2014: 7-12-2013.



OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF NUEVO LEÓN Budget of expenditure of the State of Nuevo León for the fiscal year 2015: 29-12-2014.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF OAXACA Budget of expenditure of the State of Oaxaca for the fiscal year 2014: 31-12-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF OAXACA. Budget of expenditure of the State of Oaxaca for the fiscal year 2015: 27-12-2014.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF PUEBLA. Budget of expenditure of the State of Puebla for the fiscal year 2014: 16-12-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF PUEBLA Budget of expenditure of the State of Puebla for the fiscal year 2015: 17-12-2014.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF QUINTANA ROO. Budget of expenditure of the State of Quintana Roo for the fiscal year 2014: 9-12-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF QUINTANA ROO Budget of expenditure of the State of Quintana Roo for the fiscal year 2015: 16-12-2014.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF TABASCO. Budget of expenditure of the State of Tabasco for the fiscal year 2014: 21-12-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF TABASCO Budget of expenditure of the State of Tabasco for the fiscal year 2015: 24-12-2014.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF TAMAULIPAS. Budget of expenditure of the State of Tamaulipas for the fiscal year 2014: 17-12-2013.

OFFICIAL NEWSPAPER OF THE STATE OF TAMAULIPAS Budget of expenditure of the State of Tamaulipas for the fiscal year 2015: 17-12-2014.

---

*- Submitted: February 21, 2016.*

*- Accepted: July 11, 2016.*

---

*Cristina del Prado Higuera*

*Professor of Contemporary History, Rey Juan Carlos University*

*E-mail: cristina.delprado@urjc.es*

## BOOK REVIEW

### ***LAS IDEAS EN LA GUERRA. JUSTIFI- CACIÓN Y CRÍTICA EN LA COLOMBIA CONTEMPORÁNEA***

*Author: Jorge Giraldo Ramírez, Publisher: Bogotá. Debate, 2015. ISBN:  
978-958-8931-10-4 (236 pages).*



Jorge Giraldo Ramírez

### **Las ideas en la guerra**

Justificación y crítica en la  
Colombia contemporánea

Prólogo de Daniel Pécaut

**DEBATE**

In his book, Jorge Giraldo Ramírez's reflections on the Colombian conflict are based on a close and in-depth understanding of the subject, given that he is not only professor and Dean of the School of Humanities at EAFIT University (Bogota); he has also been actively involved in the *Historical Commission on the Conflict and Its Victims* (CHCV), which was set up as part of a general agreement between the Colombian government and the FARC to end the conflict. He therefore has a very real and comprehensive overview of the subject. In addition, the academic works he has published in recent years have focused on themes related to contemporary political philosophy, civil wars and criminal economies in South America, where he has provided an enriching view and approach to the process.

The author raises two key questions in an attempt to understand one of the longest conflicts in South American history: How to explain the longevity of the FARC and why large sectors of Colombian society believed that the country's social and political system would inevitably lead to an armed conflict and even justify it. The answers to these and other questions are explained in-depth in this book, which is much more than a mere retrospective look at the past. The book's originality lies in the angle from which the author assesses the problem, given that he not only provides a description of the conflict, but he also provides new insights into the ideas that have fuelled a war that has lasted more than fifty years and resulted in almost two hundred thousand victims, a war that society and the State have to resolve.

It is interesting and surprising to note that, at the peak of the Cold War, while the FARC was still in its infancy and having difficulty surviving, Colombia's Communist Party had been legal since 1958, was publishing a newspaper and reproducing official documents from the communist guerrilla forces, all with the approval of the Ministry of Justice, thus suggesting that during this period Colombia enjoyed more civil liberties than the rest of South America. Any exercise in comparative politics will reveal that there was no characteristic or event either in Colombia or elsewhere that could be described as structural or objective in determining the start of the war. In general, wars are caused by the decisions of political units, and this one was instigated by revolutionary groups who challenged the government and society using arms, something that drug traffickers would mimic years later. The author uses different testimonies to demonstrate how the men and women who took up arms against the State did so even though they had other alternatives, and with little support from the left wing militants who were as radical and convinced as they were, but who believed there were other ways to change Colombia's political institutions and society.

However, let us not forget that guerrilla warfare did not spread to the rest of South America until the Cuban revolutionary model triumphed in 1959, and the possibilities of imitating that model were high because it united several very different ideological movements and a strong continental tradition under a single historical event.

The war in Colombia has been long, complex, discontinuous and, in short, political. Above all, however, it has been complex, given that from the outset it has involved several independent and somewhat unconnected guerrilla groups. And this situation

was further complicated when new guerrilla forces emerged on the scene in the 1970s, followed by self-defence paramilitary groups and armed drug gangs in the 1980s.

Professor Giraldo Ramírez's book is relevant and necessary because of the approaches it provides. One of Giraldo Ramírez's chief concerns since he was asked by the government to sit on the Historical Commission on the Conflict and Its Victims, agreed with the FARC at the 'Conversation Table in Havana', is to demonstrate how guerrilla groups emerged in Colombia without considering country-specific conditions, to describe the various stages the groups have gone through over the years and the different and sometimes erroneous messages they have been sending to the people to justify their actions while remaining untouched by the reforms that were being implemented by the different governments.

One of the book's greatest achievements is its ability to analyse in-depth the testimonies of a number of guerrillas who initially saw violence as a means of changing the situation in Colombia, but who, after abandoning it, were capable of having their own ideas and denouncing the war. The Constitution of 1991 provided an explicit response to some of the demands made by guerrilla organisations and ushered in a period of reform in all areas of the political and socio-economic system. It also brought important advances in the fields of justice, health, housing and education and increased citizen participation in public institutions; in short, in modernising the country.

In 1965 the National Liberation Army (ELN) emerged. In 1966 the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) were officially set up, and in 1967 the People's Liberation Army (EPL) arose. The emergence of these guerrilla groups can be attributed to the global conflict that arose between the liberal West and the communist East following World War II. Indeed, in the immediate aftermath of the Cuban Revolution, there were five attempts to wage guerrilla warfare in Panama, Nicaragua, the Dominican Republic, Haiti and Paraguay. Therefore, the phenomenon was not confined to Colombia, given that in the ten years following the Cuban Revolution, similar groups emerged in all South American countries, with the exception of Costa Rica. And while the Cuban Revolution initially filled radical, nationalist and socialist sectors with enthusiasm, their actions ultimately proved to be far removed from the initial ideas that gave rise to it.

While this was taking place in Colombia, significant events were also unfolding in Europe and Asia, such as the fall of the Berlin Wall in 1989 and, with it, the fall of the communist regimes in Eastern Europe, followed by German reunification in 1990 and the disintegration of the Soviet Union in 1991. While Cuba was in the throes of the so-called «Special Period», the South American Left was exploring new democratic scenarios. However, by contrast, the FARC, ELN and Sendero Luminoso ('Shining Path') remained rooted in the past and alone in their demands, a situation which former Uruguayan president José Mujica has described as a «permanent chronic war».

Jorge Giraldo Ramírez's goal throughout the book is to show how the violence in Colombia was not criticised; to the contrary, it became a hallmark of the country's political culture, and justification for the war was shared by the guerrilla groups and

the various intellectual circles and institutional forces alike, thus giving the guerrillas reason to believe that they could continue to harbour the illusion that they would one day win or at least make significant progress for their cause.

One of the greatest virtues of the book is that it sets out the opinions and arguments of those who justified the war, but also those who did not bury their heads in the sand and who openly criticised it. Focus is given to the opinions of a number of Colombians such as Cayetano Betancur, Jorge Orlando Melo, Francisco Mosquera, Carlos Jiménez Gómez and so on. Moreover, where intellectuals, politicians and ideological enterprises are concerned, the author highlights four stances: those who implicitly or explicitly justified the war, those who showed restraint in doing so, those who were neutral and those who took a critical stance.

There was also a group of intellectuals who defended their ideas and signed what became known as the «Letter of the Intellectuals», which was published in the newspaper *Tiempo* on November 20, 1992. These included Gabriel García Márquez, Nicolás Buenaventura, Cayetano Betancur and Jorge Orlando Melo, among others, who questioned the legitimacy of the war that was being waged in Colombia in terms of human rights, terrorism and corruption. Criticism of the war came from different ideological and political circles but, for many years, their ideas represented a minority, and many of the intellectuals who signed the letter were cornered and vilified. The author has very little interest in the views of those outside Columbia, and it soon becomes apparent to the reader that this is an internal assessment and critique of the discourse and narrative of guerrilla and intellectual groups, as well as an analysis of Columbia's recent history based on the author's research into the theory of civil war, all conducted from a well defined ethical and political perspective.

Professor Giraldo Ramírez points out that while it may appear that the war in Colombia has always existed, it has actually undergone a lengthy process of conceptualisation: initially, the Colombian armed-left wing inserted itself into the three waves of guerrilla warfare in South America. He describes the models it followed in order to promote different means of organisation and warfare and compares it to communist ideology. However, as the years passed, the guerrillas increasingly distanced themselves from these ideas until the FARC split from the Communist Party in the 1980s, and the leaders for the former took command of the organisation under the slogan «the war against the State». The guerrillas have not only clashed with the State, but also with numerous paramilitary networks that were set up with the aid of drug traffickers, local politicians and, on more than one occasion, with the support of the security forces.

The author also helps us to contextualise the many reasons for sympathising with and joining the armed struggle: rejection of a political system that was based on a pact between the elites, a pact that was tainted from the outset by the imposition of silence in relation to the violence, the social lethargy of the National Front, the resistance of some institutions to the very idea of modernity and the latent displacement of the system. It is backed by rebellious generations from rural areas who can find nothing in the system to give them hope for the future and meaning to their lives.

This author concludes this interesting work by placing all of his hopes in the 'Conversation Table in Havana'. It has been demonstrated that if lasting and stable peace is to be achieved, the process has to engage all sectors of society and, above all, a strong state has to be built; this is a theoretical prerequisite for any form of fair and stable peace.

The government's biggest challenge at this time is to make peace a state policy. However, neither the government nor the guerrillas can be held accountable for this process; at most, they can join forces and pave the way for this to happen. It is the intellectuals, representatives of academia, entrepreneurs, the media, actors, athletes and a vibrant civil society that must take responsibility for and come up with new ways of assessing and acting before we can be confident that neither the war nor its atrocities will ever be repeated. Peace, as the author points out, is not the absence of conflict, it is the condition whereby conflict is integrated into the democratic debate.

---

*- Submitted: May 25, 2016.*

*- Accepted: September 5, 2016.*

---





*Alfredo Crespo Alcázar*

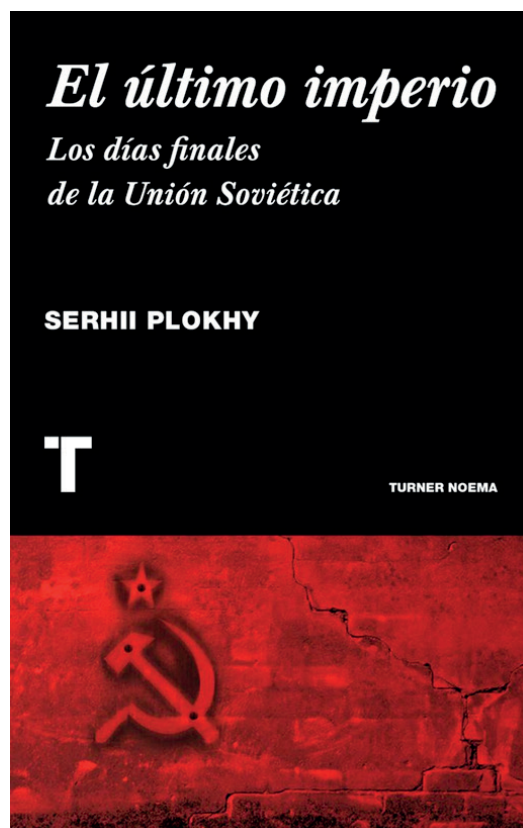
*PhD by the University Rey Juan Carlos in Madrid. Second Vice President of Business Administration and Law*

*E-mail address: [alfredocrespoalcazar1974@gmail.com](mailto:alfredocrespoalcazar1974@gmail.com)*

## BOOK REVIEW

### *THE LAST EMPIRE. THE FINAL DAYS OF THE SOVIET UNION*

*Author: PLOKHY, Serhii. Madrid. Publisher: Turner, 2015. 576 pages.  
ISBN: 9788416142101*



The subject of this book is highly topical because it refers to symbolism as well as to geopolitics. To this effect, the fact that stands out is that it was 25 years since the failed coup to the then still Soviet Union in August of 2016 stands out. That failed coup had targeted toppling Gorbachev and, consequently, reversing the democratic changes that he had brought to his country after becoming its maximum authority in 1985. Likewise, the dispute that Russia carries on with Ukraine today, in spite of Minsk II, has turned the former Soviet area into a protagonist of information and debate.

*The Last Empire* is a meticulous and clarifying account of the dismantling of the USSR. The author transmits it giving priority to the role played by its two main republics (Russia and Ukraine), and the United States under the presidency of George Bush, and with James Baker as Secretary of State.

Serhii Plokhy adequately defines the aim of his study. On the one hand, he identifies the main actors, who are not always in conflict, although conflict rather than cooperation tends to prevail between them; in fact, when the latter takes place, in most cases it is out of self-interest. On the other hand, he chronologically restricts his work (August – December 1991); in other words, from the failed coup against Gorbachev until the signing of the Belavezha Accords by which the USSR was dissolved and the Commonwealth of Independent States (CIS) was created, with Russia, Ukraine, and to a lesser degree, Belarus, as the driving forces (and leadership) behind its creation.

The introduction to this work is a fundamental part of it because in it the author explains his research methodology, standing out his thoroughness. Indeed, besides his readings of monographs, reports and the press, Serhii Plokhy stresses that he interviewed some of the main political actors that are mentioned in his work, and that he had access to consult the «*declassified documents at the George H.W. Bush presidential library, among which are the archives of the National Security Council of the United States, the correspondence of White House civil servants in charge of arranging trips abroad for the President, and transcriptions of interviews and telephone conversations between Bush and other leaders*» (pg. 22).

Throughout the almost 600 pages of this work, Presidents, Prime Ministers, diplomats and ministers also appear..., with whom the reader who is not specialized in History or in International Relations may not be familiar. To make up for this deficit, the author adequately contextualizes each one of the names that come up, which enriches the book and makes its reading easier.

In the introduction, Serheii Plokhy also anticipates the theses that he will prove as the book unfolds. The main thesis refers to the idea that the disintegration of the USSR had as its main factor the position taken by its two main republics (Russia and Ukraine), linked to two names: Boris Yeltsin and Leonid Kravchuk. From this point on, he narrates, dissects, and analyzes the events that followed.

Likewise, the figure of Gorbachev is a transversal protagonist of the book, and he uses this to describe the situation of the USSR in 1991, a «giant stroke of luck with clay foundations». However, Gorbachev was unable to understand nor assume such a reality; proof of this is that in his actions he combined requests of economic aid, with

the hope that his country, along with the United States, would become the governing focal point of a «gradually more disperse and multipolar» world. (pg. 47)

As previously pointed out, such a fantasy collided head-on with the facts, as Boris Pankin (Foreign Affairs Minister of the Union) narrated: *«we needed economic aid from the United States, and to get it, we were willing to make many concessions. That is why we accepted the Independence of the Baltic States, we withdrew from the Third World, and reduced our support to Cuba. We could no longer afford that type of relations, although we presented abandoning them as a sign of good will»*. (pgs. 241-242).

In fact, the author reproaches Gorbachev, who unlike Yeltsin, for not understanding that the citizens had turned into a decisive force in the USSR. This fact was proven as a result of the failed coup in August of 1991: *«although the mobilization of the masses was the result of the glasnost and the perestroika, the Muscovites had not defended, during the days of the coup, the ideals of the Soviet President: people did not aspire to restructure the «system», but rather to build a new one»* (pg. 166).

Consequently, the contradictions between ends and means marked Gorbachev's behavior during his years leading the USSR, although they became stronger throughout 1991. His obsession to keep his leadership turned into a display of messianism and paternalism. As a paradigm of this premise, his words during his resignation speech (25 December, 1991) stand out: *«I have declared myself a convinced supporter of the independence and freedom of the peoples, and of the sovereignty of the republics, but also of safeguarding the unitary State and the integrity of the country»* (pgs. 426-427)

Throughout the book, a series of actors gradually appear, with their own agenda of objectives which differed from that of Gorbachev. Indeed, while the latter tried to preserve the unity (and sovereignty) of the USSR at every moment, such a desire was not shared by the representatives of the former republics, Russia included, where nationalism gradually permeated. To this respect, note the following statement from Yeltsin (May 1990): *«the central government cruelly exploits Russia, it cuts back its aid, it does not think of the future. We must put an end to these relations so unjust. It is Russia that must decide which functions to keep, and which to transfer to the central government, not the other way around»* (pg. 63)

Therefore, it is not surprising that, as the reading of the book goes on, a phenomenon acquires self autonomy: the loss of attributes of the Union, which were automatically assumed by the republics, without excessive legality respect for the constitutional legality, it should be added. Yeltsin's Russia and Kravchuk's Ukraine symbolized this phenomenon.

Despite his attempts, Gorbachev could not stop the dynamics described. The position of the United States, though, was more pragmatic, or realistic (not opportunistic). In this sense, in the summer of 1991 (before the coup in August), during his first visit to Ukraine, he blurted out that: *«some have demanded from the United States to choose between President Gorbachev and the independent leaders in all of the USSR. I think this is a false dilemma. Let's be fair: President Gorbachev has achieved extraordinary progress. With the perestroika, glasnost, and the democratic reforms, he has placed his country on*

*the road to freedom (...) freedom is not equal to independence. The United States will not support those who seek independence to substitute a distant tyranny for a regional one, nor those who promote a suicidal nationalism based on ethnic hate»* (pg. 91).

Indeed, the Bush administration had found in Gorbachev a spokesperson in whom to trust, which resulted in agreements regarding matters which the White House considered transcendental (in particular, nuclear disarmament). However, he also gradually understood the imminence of the dismantling of the USSR, which required finding new partners through whom to channel the relations.

Nevertheless, Bush, especially, under no circumstances managed without Gorbachev, whom he always supported. In fact, Bush did not automatically recognize the independence of Ukraine after the referendum held on 1 December, 1991, in which over 90% of the citizens voted for the independence, accepted by Yeltsin's Russia (though warning that Crimea belonged to Russia, not to Ukraine).

In the United States *modus operandi*, two conflicting alternatives may be identified. On the one hand, the one sponsored by Dick Cheney (to support the dissolution of the USSR, and open consulates in all of the republics). On the other hand, the one from James Baker, George Bush, and Brent Scowcroft, who thought that the declarations of independence made by the republics could generate territorial, economic, and military conflicts among them; thus, the disintegration of the USSR should be sealed pacifically (pg. 238).

As a result of everything, December of 1991 witnessed the disintegration of the USSR, and the creation of the CEI, lacking supranational structures. Ukraine, Russia, and Belarus had acted unilaterally, voluntarily omitting the figure and attributes of Gorbachev. Furthermore, they considered the United States as the only actor to whom to communicate its actions (which should not be taken as a synonym of held accountable).

Once the events took place, the Bush administration also changed the tone and content of its rhetoric: *«it is a victory for democracy and freedom. It is a victory for the moral superiority of our values»* (pg. 432), stated the American president during Christmas of 1991. However, in spite of the profitability that he thought he would obtain from this message during the presidential elections in 1992, such a strategy failed; thus, *«like Winston Churchill who had also led his country in times of war, Bush failed to take advantage of the success of his foreign policy. In both cases, the voters wanted a change in domestic policies»* (pg. 444).

In short, this is an essential work to understand some of the current conflicts because it points to their genesis. Serhii Polkhyy transmits to the reader, with rigor and precision, a fundamental part of the history of the 20<sup>th</sup> century, the disintegration of the USSR, whose consequences are still tangible in the 21<sup>st</sup> century.

---

- Submitted: May 16, 2016.

- Accepted: September 2, 2016.