

CAPITULO 4.- LOS CONFLICTOS ARMADOS Y LA POLITICA INTERNACIONAL.

El conflicto, la violencia política y los conflictos armados: conceptos y clasificación.-La difícil conceptualización de la guerra.-Los conceptos de estrategia, táctica y logística.-Los vínculos entre la política exterior, la política de seguridad y la política de defensa.

1.-EL CONFLICTO, LA VIOLENCIA POLITICA Y LOS CONFLICTOS ARMADOS: CONCEPTOS Y CLASIFICACION.

Al abordar las diversas categorías de relaciones internacionales, definíamos el conflicto como *"una relación social por la que dos o más colectividades aspiran a satisfacer intereses o demandas incompatibles, utilizando sus desigualdades de poder para mantener actuaciones antagónicas o contrapuestas, recurriendo, en último extremo, a la violencia. Cuando el conflicto se desarrolla entre actores internacionales lo denominaremos un conflicto internacional."*¹

El conflicto constituye, por tanto, una de las formas de relación más general y compleja que existe entre los individuos y/o las colectividades. Tal vez por ello sorprende la ligereza con la que los especialistas asocian el estudio de los conflictos, en particular de los internacionales, con el de algunas de sus formas, principalmente con la de los conflictos violentos.² Semejante simplificación no se corresponde con la enorme riqueza de conflictos que, cotidianamente, surgen entre los individuos y/o los grupos sociales. En realidad, los conflictos son una de las expresiones de la pluralidad de intereses y de la desigualdad de poderes que imperan entre los miembros de una sociedad.³ En consecuencia, las relaciones conflictivas traducen una parcela, cuantitativa y cualitativamente

¹-CALDUCH, R.-op. cit.; págs. 91-92.

²-Un ejemplo paradigmático de esta confusión lo encontramos en:

DJALIL, M.-R.-*"Reflexiones sobre una tipología de los conflictos en el Tercer Mundo"*.-Anuario de estudios sobre paz y conflictos Unesco.-Barcelona, 1986. Edit. Fontamara; vol. 2; págs. 23-33.

³-**DE KADT, E.J.**-*"Conflic et pouvoir dans la société"*.-Revue Internationale des Sciences Sociales; vol. XVIII, n.3 (1965); págs. 487-505.

Rechazamos también la posición de los teóricos que, como Schelling, identifican el conflicto con una particular forma de negociación a la que resulta aplicable la *teoría de juegos* con todo su aparato matemático. En efecto, este autor ha llegado a escribir:

"Estudiar la estrategia del conflicto supone aceptar la idea de que la mayoría de las situaciones de conflicto son esencialmente situaciones de negociación.

(...)

La consideración de la conducta seguida en un conflicto como un conjunto de negociaciones contribuye a evitar que nos ocupemos del conflicto mismo, o del interés común. Caracterizar las maniobras y acciones de una guerra limitada como un proceso negociador es recalcar la idea de que, además de la divergencia de intereses sobre las variedades en disputa, existe un poderoso interés común en llegar a una solución que no lesione desmesuradamente los valores de ambas partes."

SHELLING, T.C.-The Strategy of Conflict.-Cambridge (Mass.), 1960. Edit. Harvard University Press. (traducción de Adolfo Martín.-La estrategia del conflicto.-Madrid, 1964. Edit. Tecnos; págs. 17-18.)

Semejante concepción de la relación conflictiva resulta excesivamente simplista al concentrarse en los aspectos de la interdependencia, propia de toda relación, y en la voluntad de las partes de alcanzar algún tipo de solución negociada. Como veremos, en los conflictos armados este deseo de solución suele estar asociado, al menos en los comienzos, con la destrucción física y/o política del adversario.

importante, de la dinámica que existe en toda sociedad y, naturalmente, también en la sociedad internacional.⁴

Pero si no todos los conflictos son violentos, resulta evidente que aquellos en los que los protagonistas recurren a la violencia constituyen las formas extremas de conflictividad, no sólo por los efectos destructivos que entraña, sino también porque al recurrir a la violencia como su principal medio de resolución, los antagonistas arriesgan su propia existencia.⁵ Ello los sitúa en el centro de atención de las decisiones y actuaciones de las partes afectadas, subordinando muchas otras formas de relación a las exigencias impuestas por la dinámica del conflicto violento. Bajo semejantes premisas los conflictos violentos constituyen una categoría de *relaciones prioritarias*, lo que no debe entenderse como relaciones exclusivas o determinantes como pretenden los realistas.

Una amplia parcela de los conflictos violentos está constituida por los que enfrentan a los actores de naturaleza política o bien se desarrollan para alcanzar fines u objetivos fundamentalmente políticos. El conjunto de todos ellos configuran **la violencia política**, rúbrica en la que debemos incluir una diversidad de actuaciones, desde el asesinato político hasta los conflictos bélicos internacionales, pasando por los golpes de Estado, el terrorismo, las revoluciones, las guerras subversivas, las guerras de secesión, etc. Del concepto de violencia política quedan pues excluidas todas aquellas formas de utilización de la violencia cuyos fines no responden a criterios políticos, es decir en términos generales la violencia criminal o de "delitos comunes". Sin embargo, y como lo ha subrayado Zalaquett al referirse a la violencia política en América Latina:

"La inclusión de las distintas formas de conflicto bélico dentro del concepto de violencia política no es solamente un reconocimiento del conocido aforismo de que la guerra es la continuación de la política por otros medios. Es, antes, una consecuencia de la comprobación de que, tanto en la práctica como en las

⁴-James ha estudiado el alcance desempeñado por las crisis internacionales durante el período comprendido entre 1929 y 1979. El concepto de crisis internacional traduce un tipo de situaciones conflictivas que en sí mismas no constituyen conflictos violentos pero que, con frecuencia, los terminan desencadenando. El autor cita como ejemplo paradigmático, la crisis del muro de Berlín en 1961. Tras el análisis cuantitativo de 280 crisis internacionales, llega a la conclusión de que el concepto de crisis internacional resulta mucho más útil para investigar el grado de estabilidad del sistema internacional del que aporta el propio concepto de guerra.

El concepto de crisis en el estudio de James se corresponde, en términos generales, con el concepto de tensión definido por Merle como *"unas situaciones conflictivas que no dan lugar, al menos momentáneamente, al recurso a la fuerza armada."*

JAMES, P.-*"Structure et conflit en politique internationale: Une analyse séquentielle des crises internationales 1929-1979"*.- Etudes Internationales, vol. XX, n.4 (Diciembre 1989); págs. 791-815.

MERLE, M.-Sociología... op. cit.; pág. 527.

⁵-El término violencia lo utilizamos en su acepción más común, es decir, como la utilización del poder para ocasionar daños físicos y/o psicológicos en las personas y provocar la destrucción de las cosas.

Aunque que se pueden formular otras interpretaciones más exhaustivas y complejas de la violencia, como ocurre con el concepto de violencia estructural de Galtung, entendemos que semejantes formulaciones resultan demasiado confusas por ser excesivamente genéricas. En efecto, la pobreza, la represión o la alienación pueden ser consideradas como causas desencadenantes de la violencia social o política, pero desde luego no pueden ser equiparadas con la violencia directa ejercida por una persona o colectividad contra otras. Tampoco cabe confundir la violencia con la coacción basada en la amenaza de la violencia (intimidación), pues en este último caso no se producen unos daños materiales que sí se provocan con la primera.

FISAS, V.-Introducción al estudio de la paz y de los conflictos.- Barcelona, 1987. Edit. Lerna; págs. 63-70.

*normas y en el discurso ético, existe un continuo conceptual que va desde las formas más organizadas de guerra a los modos más irregulares de lucha armada; las prácticas que unos u otros llaman terroristas se sitúan, por lo general, en los límites de ese continuo y en ello radica la dificultad de conceptualizarlas y normarlas."*⁶

También podemos observar, que junto a los fenómenos en los que la violencia política o la criminalidad común resultan inequívocos, existen otros hechos o relaciones violentas en los que la ausencia de elementos netamente políticos en sus protagonistas o en sus fines no impide que en su desarrollo o en sus efectos, tales elementos políticos aparezcan como parte intrínseca del conflicto. En esta situación se encuentran numerosos tipos de conflictos que por sus motivaciones y/o finalidades, incluso por sus protagonistas, deberían considerarse conflictos sociales pero que, debido a la intensidad y extensión que alcanza su violencia, terminan afectando a las estructuras políticas nacionales o internacionales. Los ejemplos de enfrentamientos violentos entre comunidades religiosas; étnicas; lingüísticas o nacionalistas, pertenecen a esta modalidad de conflictos de difícil adscripción teórica.⁷

Aparece así una tercera forma de conflictividad violenta a la que podemos denominar **violencia social**, que si bien es, en la mayoría de los casos, menos organizada y sistemática que las anteriores pues surge, con frecuencia, de un modo espontáneo, puede llegar a ser extraordinariamente destructiva. Podemos definirla como *aquella forma de conflictividad violenta surgida por motivos culturales y/o económicos y protagonizada por colectividades que, de un modo organizado o espontáneo, actúan contra individuos o grupos que participan de la misma sociedad*. Las explosiones de violencia popular contra ciertos grupos marginados (drogadictos, homosexuales, inmigrantes, etc.) o la que se aprecia en los estadios deportivos durante las últimas décadas, constituirían formas características de esta violencia social.

Sentada esta triple distinción de relaciones violentas, la adscripción a una u otra de tales categorías debe realizarse tras un análisis descriptivo del conflicto violento en su totalidad, es decir considerando los autores, los fines y motivaciones, las formas de actuación, las circunstancias, los efectos y las características de las víctimas. Del estudio global de todas estas variables se puede lograr un perfil suficientemente nítido para conocer el tipo de conflictividad violenta que abordamos y, por tanto, lograr desentrañar las raíces últimas de sus orígenes, las leyes (regularidades) de su evolución y el alcance de sus consecuencias. En una palabra, nos permite situar cada conflicto violento particular en el marco de los criterios generales de su comprensión científica, algo que resulta más árduo que la simple atribución de etiquetas clasificatorias predefinidas.

⁶-ZALAQUETT, J.- "Conceptualización del terrorismo desde un punto de vista normativo".-VARAS, A.(Ed.).- Jaque a la democracia: Orden internacional y violencia política en América Latina.-Buenos Aires, 1990. Edit. Grupo Editor Latinoamericano; pág. 97.

⁷-Como lo ha denunciado Stavenhagen en un excelente estudio sobre los conflictos étnicos:

"A nivel teórico, los conflictos étnicos no encajan fácilmente en los modelos analíticos tradicionales de los estudios de los conflictos o de la sociología del cambio y el desarrollo."

STAVENHAGEN, R.- "Los conflictos étnicos y sus repercusiones en la sociedad internacional".- Revista Internacional de Ciencias Sociales, n. 127 (Marzo 1991); pág. 125.

La violencia política puede engendrarse y manifestarse tanto en el contexto interior de un país como en el marco de la sociedad internacional. Debido a la fluidez que existe entre ambas esferas de la vida política, a la que ya nos hemos referido al analizar la política exterior, cada vez más asistimos a una internacionalización de la violencia política interna y, simultáneamente, a un incremento de las consecuencias intraestatales de la violencia política internacional. Lógicamente, esta ósmosis entre las dos dimensiones de la violencia política ha terminado afectando a los criterios morales y a las normas jurídicas que las regulaban.⁸

Principios tan arraigados en el derecho internacional público como el de la no ingerencia en los asuntos internos de los Estados, están siendo revisados en su alcance e interpretación en favor de un limitado derecho de intervención internacional, en defensa de los derechos humanos o por razones humanitarias, ante la evidencia de que una gran parte de la violencia política interna, tanto por su número como por la gravedad de las consecuencias que genera para la población civil indefensa, está erosionando la estabilidad del orden político y jurídico internacional y amenazando la paz en amplias áreas de la sociedad internacional.⁹

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, el carácter interno o internacional de la violencia política resulta secundario si se adopta una perspectiva sociológico-histórica, toda vez que las relaciones no se abordan atendiendo sólo al ámbito donde se producen sino, sobre todo, a *la relevancia que poseen para la sociedad internacional*.¹⁰ Aunque no todas las manifestaciones

⁸-Con referencia a los conflictos armados, Mangas ha reconocido esta conexión entre los conflictos internos y los internacionales como una de las causas de la dificultad para establecer una correcta calificación legal.

"Abordar la noción de conflicto armado interno, deslindada de la de conflicto armado internacional, es una tarea compleja ya que cada vez se difuminan más las diferencias debido a la intervención de terceros Estados y de organizaciones internacionales. También esas diferencias van desapareciendo en la medida en que los conflictos armados internos actuales encubren casi siempre verdaderos enfrentamientos internacionales.

(...)

Luego no es tan fácil la calificación de un conflicto armado interno."

MANGAS, A.-Conflictos armados internos y derecho internacional humanitario.-Salamanca, 1ª ed., 1990; 1ª reimp., 1992. Edit. Ediciones Universidad de Salamanca; pág. 55.

⁹-Betatti ha llegado a hablar del deber de ingerencia.

BETTATI, M.-*"Le droit d'ingérence sens portée"*.-Le Debat, n. 67 (Noviembre-Diciembre 1991); págs. 4-15.

BETTATI, M. y KOUCHNER, B.-Le Devoir d'ingérence.-París, 1987. Edit. Denoël.

CASTRO-RIAL, F.-*"Los derechos humanos y la no-intervención en los asuntos internos de los Estados"*.-Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz, 1990.-Bilbao, 1991. Edit. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco; págs. 165-210.

DIAZ BARRADO, C.M.-*"La pretensión de justificar el uso de la fuerza armada con base en 'consideraciones humanitarias'. Análisis de la práctica internacional contemporánea"*.-Revista Española de Derecho Internacional, vol. XL, n. 1 (1988); págs. 41-78.

íd.-*"Aspectos jurídicos de la intervención militar en la isla de Granada"*.-Afers Internacionals, n. 7; págs. 91-104.

PEREZ VERA, E.-*"La protection d'humanité en Droit International"*.-La protection International des Droits de l'homme.-Bruselas, 1977. págs. 7-30.

PIÑOL I RULL, J.L.-*"Nuevas tendencias en la relación entre el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados y la protección de los derechos humanos"*.-AA.VV.-IV Jornadas de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.-Granada, 1980. Edit. Facultad de Derecho. págs. 229 y ss.

¹⁰-Sobre el criterio de la relevancia como elemento definitorio del objeto material de la disciplina de las relaciones internacionales véase:

CALDUCH, R.-op. cit.; págs. 23-24.

particulares de la violencia política interna cumplen este requisito, resulta evidente que algunas de ellas han sido decisivas en la evolución de la sociedad internacional. Por esta razón, la ciencia de las relaciones internacionales ha incorporado la investigación y estudio de *las principales categorías generales* de la violencia política interna como parte de su cuerpo doctrinal, con independencia de la calificación jurídica que hayan recibido en cada momento.¹¹

Al referirnos a la violencia política, hemos avanzado ya un nuevo concepto, el de los conflictos armados, que nos permite perfilar una importante subcategoría de fenómenos conflictivos. En efecto, al margen de consideraciones jurídicas, podemos definir los conflictos armados como *aquellos conflictos políticos que se desarrollan entre dos o más colectividades mediante el recurso a la fuerza armada*.¹² De esta definición se desprende claramente que algunas formas de violencia política no pueden ser consideradas, en sentido estricto, conflictos armados. En efecto, tanto los actos de violencia política individual, por ej. el asesinato político, como aquellos otros en los que existe un carácter de unilateralidad en el recurso a la violencia, quedan fuera de esta categoría. Este es el caso de las diversas formas de terrorismo de Estado y/o de represión política violenta, desencadenadas por los regímenes autoritarios contra la disidencia política o la población civil.

Por contraposición, existen formas de violencia política que sin constituir auténticos conflictos bélicos, participan plenamente de los requisitos señalados. Probablemente las formas más frecuentes, aunque no las únicas, sean las revoluciones, el terrorismo y los golpes militares. En estos tres supuestos, el antagonismo político enfrenta a diversos grupos a través del uso de la violencia organizada. Sin embargo, mientras las revoluciones y los golpes militares se desenvuelven en el interior de los Estados, el terrorismo puede manifestarse como un conflicto armado interno o internacional. Junto al terrorismo, las intervenciones militares que, con carácter punitivo o preventivo, realizan unos Estados contra otros suelen configurar la principal manifestación de los conflictos armados no bélicos en la esfera internacional.

Tal y como se desprende de lo anterior, hoy en día resulta manifiestamente inexacto identificar los conflictos armados con los conflictos bélicos o guerras, ya sean estas civiles o internacionales. La creciente complejidad de las relaciones políticas violentas, tanto a escala intraestatal como internacional, son una consecuencia ineluctable de la propia complejidad de las sociedades y de su creciente interdependencia, junto con la constante diversificación de las armas y de las técnicas de la violencia. El resultado es la necesidad de una permanente revisión, ampliación y, al mismo tiempo, precisión de los conceptos teóricos que utilizamos para explicar este importantísimo sector de la dinámica internacional.

En este esfuerzo científico que durante las últimas décadas se viene realizando en el marco de nuestra disciplina, se han llevado a cabo numerosos trabajos de investigación sobre las diversas

¹¹-FISAS, V.-*op. cit.*; págs. 165-218.

JONGMAN, B. y TROMP, H.-"Guerra, conflicto y violencia política: descripción de cinco proyectos de recopilación de datos".-*Anuario de estudios...**op. cit.*; vol.2; págs. 205-237.

¹²-Una excelente documentación sobre los diversos aspectos del uso de la fuerza en el contexto internacional se encuentra en:

DIAZ BARRADO, C.M.-*El uso de la fuerza en la relaciones internacionales. Textos relativos a su regulación y control*.-Madrid, 1991. Edit. Ministerio de Defensa.

formas de la violencia política, gracias a los cuales podemos ya clarificar algunas importantes confusiones doctrinales que, hasta fechas recientes, eran aceptadas como verdades categóricas.

En concreto me referiré a tres de ellas. La primera es la que afirma que en el contexto internacional la conflictividad es mayor que en el seno de los Estados debido, principalmente, a la ausencia de unos órganos de poder coactivo y a un sistema de sanciones eficaz para obligar al cumplimiento de las normas jurídicas. En definitiva, es la conocida tesis central de los realistas que contraponen el orden político y jurídico interno a la anarquía y la conflictividad internacional. Los principales estudios realizados, como los de Azar, Bouthoul, Carrre o Eckhardt,¹³ coinciden en demostrar que atendiendo al número de conflictos violentos o al número de víctimas, no se puede sustentar esta tesis. En todo caso, los datos apuntan en favor de la tesis contraria, es decir la existencia de una mayor violencia política intraestatal.

Por ejemplo, en el estudio de Eckhardt y Azar, de los 265 grandes conflictos acaecidos entre 1945 y 1975, 161 fueron conflictos civiles (44%); 68 correspondieron a conflictos internacionales (29%) y 36 a conflictos civiles-internacionales (27%). Si se analiza un período mucho mayor, como lo hace el estudio de Bouthoul y Carrre, los porcentajes varían sensiblemente pero la conclusión general sigue siendo idéntica. En efecto, los 366 conflictos estudiados por estos autores entre 1740 y 1974, se reparten del siguiente modo: conflictos puramente interestatales 154 (42 %); conflictos puramente intraestatales 174 (47 %); conflictos inicialmente intraestatales que han terminado convirtiéndose en interestatales 36 (10 %) y, por último, conflictos inicialmente interestatales que han terminado convirtiéndose en intraestatales 3 (1 %). Ante estos datos, resulta difícil seguir reafirmando la idea de un gobierno mundial como garantía última de una mayor seguridad y paz internacionales.

DIVERSOS ESTUDIOS CUANTITATIVOS DE LOS CONFLICTOS VIOLENTOS.

CUADRO ESTADISTICO -1-

HOLSTI, K.J.- CONFLICTOS VIOLENTOS ENTRE 1919 Y 1965.

CAUSA/PERIODO	1919-1939	% (*)	1945-1965	% (*)
DELIMIT.TERRIT.	16	21	18	23
COMPOS.GUBERNAM.	3	4	7	9
IMPERIAL.ESTRAT.	4	5	1	1

¹³-**AZAR, E.**-The Codebook of the Conflict and Peace Data Bank (COPDAB): A computer Assited Approach to Monitoring and Analyzing International and Domestic Events.-Chapell Hill, 1980.

BOUTHOU, G. y **CARRERE, R.**-Le défi de la guerre. 1740-1974: deux siècles de guerres et révolutions.- París, 1976. Edit. Presses Universitaires de France.

CARRÈRE, R. y **VALAT-MORIO, P.**-"La violence mondiale en 1978-1979, comparaison avec 1968-1977".-Stratégique, n.10, suplemento (1979).

ECKHARDT, W. y **AZAR, E.**-"Major World Coflicts and Interventions, 1945 to 1975".-International Interactions, n.1 (1978); págs. 75-100.

LEGER, R.-World Military and Social Expenditures.-Washington, 1985. (sin traductor.-Gastos militares y sociales en el mundo.-Madrid, 1986. Edit. Centro de Investigación para la Paz; págs. 40-44.)

HONOR NACIONAL	2	3	1	1
IMPERIAL.LIMIT.	9	12	2	3
CONFLICT.LIBERACION.	-	-	5	6
UNIFIC.NACIONAL	-	-	3	4
SIN CLASIFICAR	4	5	2	3
TOTAL	38	50	39	50

(*).-Los decimales de los porcentajes se han redondeado.

FUENTE:HOLSTI,K.J.-International...op. cit.;pág.454.

CUADRO ESTADISTICO -2-**BOUTHOU, G. y CARRERE, R.-CONFLICTOS VIOLENTOS ENTRE 1740 Y 1974.**

TIPO DE CONFLICTOS	% N=366	1740- 1800	1800- 1850	1850- 1900	1900- 1950	1950- 1974
ULTRA-CONFLICTOS	0	IMPOSI BLES	IMPOSI BLES	IMPOSI BLES	0	0
MACRO- CONFLICTOS INTERESTATALES	43%	22	27	57	37	14
MACRO- CONFLICTOS INTRAESTATALES	57%	19	47	42	60	41
MACRO- CONFLICTOS TOTAL	100%	41	74	99	97	53
MICRO-CONFLICTOS	-	-	-	-	-	-
INFRA-CONFLICTOS	-	-	-	-	-	-

FUENTE: **BOUTHOU, G.; CARRERE, R.**-Le défi de la guerre.1740-1974.-
París,1976.Edit.Presses Universitaires de France.pág.81.

CUADRO ESTADISTICO -3-INSTITUTO POLEMOLÓGICO DE LA UNIV. ESTATAL DE GRONINGEN.-
CONFLICTOS VIOLENTOS EN 1980.

REGIONES	NUMERO TOTAL	PORCENTAJE
EE.UU./CANADA	42	4
LATINOAMERICA	249	19
EUROPA	286	21
AFRICA	135	10
ORIENTE MEDIO	349	26
ASIA	258	19
PACIFICO	13	1
TOTAL	1.332	100

FUENTE:**JONGMAN, B.; TROMP, H.**-"Guerra....op. cit.;pág.225.

Como se puede apreciar por estos datos estadísticos, tampoco se puede encontrar una relación simple e inequívoca entre el desarrollo de los arsenales y/o de los medios de violencia, de una parte, y el número de conflictos bélicos de otra. En diversos períodos históricos o, para un mismo período, en años sucesivos el número de conflictos bélicos suele mantenerse en cifras sustancialmente similares. Incluso cuando se producen aumentos significativos en una determinada etapa, tales incrementos no tienden a mantenerse en etapas posteriores, a pesar del avance que experimentan las técnicas de la guerra.

Finalmente, otro gran error frecuente es el que sustenta *la teoría de la exteriorización de los conflictos internos*. Según esta concepción, sustentada por autores de la talla de Wright¹⁴, Haas y Whiting¹⁵ o Rosecrance¹⁶, existiría una relación entre la inestabilidad internacional y el sentimiento de inseguridad de la élites estatales respecto de la política interior, debido a que estas últimas cuando se sienten amenazadas en su liderazgo político interno tenderían a reducir esta amenaza provocando o participando en conflictos internacionales capaces de suscitar un nuevo proceso de adhesión y legitimación de sus respectivos liderazgos. Tampoco esta tesis ha sido confirmada por las investigaciones posteriores. Los trabajos de Rummel¹⁷, Tanter¹⁸, Gurr¹⁹ y, sobre todo, la obra de Wilkenfeld²⁰, no han encontrado evidencias cuantitativas que demuestren esta relación con carácter general. Nos hallamos pues, ante un nuevo caso en el que las tesis de otras áreas científicas, en este caso las teorías psicológicas de la proyección e introyección, no encuentran corroboración empírica al aplicarse al campo de las relaciones internacionales.

Establecida la distinción entre los conflictos, según impliquen o no el uso de la violencia como su principal medio de desarrollo y resolución, y tomando como referencia central de nuestro estudio los conflictos violentos de naturaleza política, resulta oportuno proceder a una clasificación de sus diversas formas y manifestaciones. Desde luego, la tipología que se ha adoptado no pretende ser exhaustiva, simplemente aspira a ser aclaratoria.

¹⁴-**WRIGHT, Q.-**A Study of War.-Chicago, 1945. Edit. University of Chicago Press.

¹⁵-**HAAS, E.B. y WHITING, A.S.-**Dynamics of International Relations.- Nueva York, 1956. Edit. McGraw Hill.

¹⁶-**ROSECRANCE, R.N.-**Action and Reaction in World Politics: International Systems in Perspective.- Boston, 1963. Edit. Little Brown.

¹⁷-**RUMMEL, R.J.-**"Dimensions of Conflict Behavior Within and Between Nations".-General Systems Yearbook, n. 8 (1963); págs. 1-50.

¹⁸-**TANTER, R.-**"Dimensions of Conflict Behavior Within and Between Nations, 1958-1960".-Journal of Conflict Resolution, n. 10 (1966); págs. 41-64.

¹⁹-**GURR, T.R.-**Handbook of Political Conflict: Theory and Research.- Nueva York, 1980. Edit. The Free Press.

²⁰-**WILKENFELD, J.(Ed.)-**Conflict Behavior and Linkage Politics.- Nueva York, 1973. Edit. David McKay Comp.

CONFLICTOS:

A).-NO VIOLENTOS:

1.-*Nacionales:*

económicos;políticos;sociales;jurídicos; ideológicos;etc.

2.-*Internacionales:*

económicos;político-diplomáticos; jurídicos; territoriales;ideológicos;etc.

B).-**CRISIS O TENSIONES.**

C).-**VIOLENTOS:**

1.-**Violencia criminal común.**

-Individual.

-Grupal.

2.-**Violencia social.**

-Espontánea.

-Organizada.

3.-**Violencia política.**

3.1.-*Violencia política directa y unilateral:*

asesinato político;terrorismo de Estado; represión
indiscriminada;genocidio.

3.2.-*Conflictos armados:*

1.-Prebélicos:

-Motines o insurrecciones.

-Revoluciones.

-Golpes militares.

-Terrorismo civil.

2.-Bélicos:

A.-*Por su ámbito de desarrollo.*

1.-Guerras Civiles

-Guerras de secesión.

-Guerras subversivas.

2.-Guerras Internacionales.

-Bilaterales.

-Regionales.

-Mundiales.

3.- Guerras Mixtas.

-Guerras de liberación colonial.

B.-*Por el tipo de armamento empleado.*

1.-Convencionales: con uso exclusivo de armamento
convencional.

2.-Nucleares: con uso de armamento nuclear.

3.-Mixtas: con uso de armamento convencional y
químico o bacteriológico.

Obsérvese que mientras en los conflictos no violentos, se combinan el criterio de su ámbito de desarrollo con el de su naturaleza, en los conflictos violentos de naturaleza política, el primero de estos criterios resulta irrelevante hasta que establecemos la categoría de los conflictos bélicos. Ello se debe a que en el contexto de los conflictos no violentos, su carácter intraestatal o internacional condiciona decisivamente las formas de su resolución al someterlas a unas autoridades y una legislación nacional o, por el contrario, referirlas a unos organismos y normas jurídicas internacionales cuya eficacia y validez puede ser mucho más fácilmente cuestionada o eludida. Este criterio pierde significación cuando descendemos al terreno de la violencia política que, por principio, se desarrolla en abierta violación de una legalidad nacional y/o internacional, precisamente porque cuestiona su legalidad, legitimidad, eficacia o todas ellas al mismo tiempo.

Sólo cuando nos referimos a las guerras, el criterio de su ámbito de desarrollo nacional o internacional vuelve a adquirir una cierta importancia en función de criterios político-militares pues, no en vano, el marco estatal sigue constituyendo un punto de referencia inexcusable, aunque no exclusivo, en el análisis de las formas de organización de la violencia armada. En este caso, la aplicación del citado criterio nos permite considerar, en primer lugar, la importante cuestión de las características políticas y jurídicas que presentan las partes contendientes. En segundo término, nos permite delimitar el alcance social y la extensión territorial de los efectos ocasionados por las guerras. Por último, vuelve a suscitar la importancia y eficacia de las normas y de las instituciones, incluido el uso de la fuerza, que pueden ser empleadas para la conclusión de la contienda bélica.

Pero en las guerras, precisamente por ser la forma más extrema de utilización de la fuerza armada, resulta imprescindible agregar una tipología atendiendo a la naturaleza del armamento empleado ya que de éste dependerá, en buena medida, su intensidad, los efectos destructivos que ocasione, en el límite la propia destrucción de la humanidad, así como las consecuencias políticas que se deriven para los beligerantes y para la propia sociedad internacional.

3.-LA DIFÍCIL CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GUERRA.

Sin duda, la guerra corresponde a la categoría de fenómenos políticos en los que su importancia y universalidad han terminado dotándoles de una polisemia que hace difícil, cuando no imposible, su conceptualización científica. El trabajo de Van der Dennen evidencia la diversidad de intentos definitorios de la guerra realizados por los autores.²¹ Cada uno de ellos aporta un nuevo aspecto o destaca uno ya establecido por otros autores.

Para un clásico como Clausewitz, la guerra resume dos fenómenos esenciales. Ante todo, la guerra es un enfrentamiento armado, "*un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario*". Pero en la medida en que esta relación violenta se desenvuelve entre dos o más estados, la guerra es también un instrumento al servicio de la política, "*una continuación de la actividad política, una realización de la misma por otros medios*."²² A ello Wright agregará una

²¹-VAN DER DENNEN, H.- "*Sobre la guerra: conceptos, definiciones, datos de investigación. Un breve examen de la literatura y la bibliografía existentes*". -AA.VV.-*Anuario de estudios...* op. cit.; vol. I; págs. 116-128.

²²-CLAUSEWITZ, K. von.-*De la Guerra*.-Barcelona, 1984. Edit. Labor; págs. 38 y 58.

extensión de los sujetos beligerantes a grupos no estatales, incorporando el criterio temporal al señalar que *"es un conflicto entre grupos políticos, especialmente entre estados soberanos, conducido por importantes contingentes de fuerzas armadas durante un período de tiempo considerable."*²³

En un intento de realizar una definición exhaustiva de fenómeno tan complejo como la guerra, Bouthoul afirma que:

*"En una palabra, la guerra es una forma de violencia que tiene por característica esencial ser metódica y organizada, en cuanto se refiere a los grupos que la hacen y a las maneras como se desarrollan. Además, la guerra se encuentra limitada en el tiempo y en el espacio, y está sometida a reglas jurídicas particulares, extremadamente variables según los lugares y las épocas. Todos estos rasgos se deducen del carácter organizado de los conflictos guerreros."*²⁴

Más recientemente, aunque con el mismo afán totalizador, Van der Dennen ha se alado:

*"La guerra es una especie del género violencia; más específicamente, es violencia colectiva, directa, manifiesta, personal, intencional, organizada, institucionalizada, instrumental, sancionada, y a veces ritualizada y regulada."*²⁵

Todos estos conceptos de la guerra demuestran, fehacientemente, que resulta, poco menos que imposible resumir en un sola expresión definitoria la gama tan numerosa y heterogénea de guerras que existe. Sin embargo, podemos sintetizar los principales elementos sobre los que existe coincidencia por parte de la doctrina, a la hora de delimitar qué fenómenos incluimos bajo la rúbrica de la guerra, señalando que *es una relación conflictiva entre dos o más colectividades organizadas política y militarmente, que se desarrolla mediante el uso generalizado y continuado de la violencia armada como el principal, aunque no exclusivo, instrumento para su resolución.*

De acuerdo con esta definición, las guerras constituyen una específica forma de relación conflictiva. Cualquier acto, por violento y destructivo que sea, no puede identificarse con la guerra. La hipótesis de un primer devastador y definitivo ataque nuclear por parte de una de las superpotencias, que tanto se barajó durante las décadas de la guerra fría y la coexistencia pacífica, nunca debería ser equiparado a una auténtica guerra. Por otra parte, y como ocurre en toda relación, los beligerantes están obligados a una interdependencia en sus actuaciones, ello significa que cada acción de un beligerante no se decide ni ejecuta sin tomar en consideración el efecto que va a

²³-WRIGHT, Q.-"Guerra".-Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales.-Madrid, 1976. Edit. Aguilar; vol.5; pág.257.

De este mismo autor consúltense también las obras siguientes:

íd.-A Study of War.-Chicago, 2a ed., 1965. Edit. Chicago University Press.

íd.-"The escalation of international conflicts".-Journal of Conflict Resolution, n.9 (1965); págs.434-449.

²⁴-BOUTHOU, G.-Les guerres.-París, 1951. Edit. Payot. (traducción de Manrique Miguel Mom.-Las guerras.-Buenos Aires, 1956. Edit. Biblioteca Oficial del Círculo Militar Argentino; vol.1; pág.86.)

²⁵-VAN DER DENNEN, H.-op. cit.; pág. 116.

tener en el adversario y la re-acción que desencadenará en él. Se puede afirmar que en la relación bélica, cada parte está encadenada por la violencia a su adversario.

Para que pueda entablarse una auténtica guerra, es necesario que los sujetos que participan en ella cumplan ciertas condiciones. La primera de ellas es que se trate de grupos o colectividades. El enfrentamiento violento entre individuos puede calificarse de duelo, lucha o reyerta pero no es un conflicto bélico. No obstante, tampoco basta que las partes enfrentadas violentamente sean grupos o sociedades, se requiere además que estén organizadas política y militarmente. En virtud de esta condición, ni las luchas entre grupos sociales (por ej. bandas de delincuentes), ni entre grupos netamente políticos (por ej. los partidos políticos), puede interpretarse como un conflicto bélico.

Precisamente porque los Estados constituyen las organizaciones políticas y militares más evolucionadas, han sido también las que han gozado de una mayor capacidad y proclividad a recurrir a la guerra como una de sus formas tradicionales de relación. Pero además de los Estados, podemos mencionar otras colectividades que han demostrado disponer de esta organización política y militar. Entre ellas destacan los movimientos independentistas y de liberación (populares o nacionales), las organizaciones subversivas y, bajo ciertas circunstancias, las organizaciones terroristas. Todos ellos compiten hoy en día con los Estados para arrebatarles su condición de actores beligerantes.

Junto a las características de los actores, las guerras deben cumplir también ciertas condiciones respecto del uso de la violencia armada que debe ser **generalizado** y **continuado**. Por uso generalizado de la violencia debe entenderse el recurso a cualquier forma y/o instrumento de violencia sin más restricciones que aquellas que se autoimponga cada una de las partes beligerantes o resulte de las limitaciones en sus capacidades humanas y materiales.

En efecto, en las guerras la existencia de principios morales y normas jurídicas (nacionales e internacionales) limitativas del recurso a ciertas formas de violencia o de su utilización respecto de ciertas colectividades (por ej. la población civil) sólo poseen la eficacia que cada beligerante les atribuye. Es frecuente que cuando alguno o todos los antagonistas consideran que el cumplimiento de tales normas o el respeto a dichos principios se traducirá en un significativo perjuicio o desventaja en sus posibilidades de victoria, terminen por violarlos o, simplemente, ignorarlos. Esta es una de las razones profundas por las que el derecho de la guerra, a pesar del permanente esfuerzo por su desarrollo y codificación, experimenta una quiebra constante en su aplicación.²⁶

Las limitaciones más frecuentes en el uso de la fuerza armada suelen derivarse de causas bien distintas. Una de ellas se encuentra en el propio planteamiento estratégico de la contienda. En realidad, cuando los beligerantes disponen de las capacidades necesarias para practicar ciertas formas de violencia, en el transcurso de una guerra, sólo las utilizarán si estiman que ello les concederá una sustancial ventaja estratégica respecto de sus enemigos. Esta escalada en la violencia no siempre se produce, aunque se disponga del armamento necesario, al considerarla poco idónea en las

²⁶-**PELAEZ, J.M.**-*"El derecho internacional humanitario antes y después de la segunda guerra mundial"*.- Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1991.- Bilbao, 1992. Edit. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco; págs. 61-93.

ROUSSEAU, Ch.-Derecho Internacional Público.- Barcelona, 3a ed., 1966. Edit. Ariel; págs. 541 y ss.

RUIZ, A.-*"Guerras justas e injustas: entre la moral y el derecho"*.- Cursos...op. cit.; págs. 95-151.

circunstancias específicas del conflicto bélico. Ello puede deberse al temor de que el adversario recurra, en represalia, a algunas de estas formas de violencia, neutralizando de este modo la ventaja militar inicialmente alcanzada y ocasionando, por el contrario, un aumento sustancial del nivel de violencia y de víctimas entre todos los beligerantes.²⁷

Esto sucedió durante la Primera Guerra Mundial cuando los ejércitos alemanes comenzaron a emplear gases asfixiantes. Muy pronto los ejércitos franceses y británicos recurrieron también a su empleo, neutralizando así la ventaja alemana inicial y aumentando ostensiblemente el número de bajas entre ambos contendientes. Sin duda, esta experiencia fue un factor inhibitorio del empleo de las armas químicas, durante la Segunda Guerra Mundial, mucho más decisivo que el Protocolo de Ginebra de 1925.

La segunda limitación es puramente material y surge cuando alguno o todos los beligerantes carecen de cierto armamento para su uso en la contienda bélica. Esta limitación puede ser coyuntural o estructural. Es estructural cuando en el contexto de una guerra las partes beligerantes carecen de los medios humanos, materiales y/o técnicos para producir, desplegar o utilizar determinado tipo de armamento. La limitación estructural viene definida por las capacidades que los diversos factores (demográfico; geográfico; económico; tecnológico; etc.) ofrecen al poderío militar de los contendientes. Así, por ejemplo, durante las guerras balcánicas de comienzos de este siglo, los beligerantes tenían una limitación estructural para recurrir a los bombardeos aéreos que, sin embargo, serían utilizados pocos años después durante la Primera Guerra Mundial. Naturalmente la limitación estructural de la fuerza armada no opera necesariamente de forma simétrica entre los diversos beligerantes. Durante la Segunda Guerra Mundial, la limitación estructural japonesa para acceder al arma atómica resultó decisiva para precipitar su derrota frente a los Estados Unidos.

En cambio, la limitación material de la violencia bélica será sólo coyuntural cuando desaparece, o puede desaparecer, en el transcurso de una guerra. Las causas de la limitación coyuntural suelen ser logísticas, pues se dispone del armamento pero no puede utilizarse transitoriamente debido a su falta de despliegue en el teatro de operaciones. A esta causa podemos asimilar también la situación en la que los beligerantes carecen de cierto armamento pero pueden adquirirlo a las empresas y/o países que los fabrican para llegar a emplearlo en el transcurso de la contienda. En términos generales, todos los países experimentan una cierta limitación coyuntural como consecuencia del período que se necesita para transformar la producción de una economía civil a una economía de guerra.²⁸

²⁷-Sobre este extremo, Clausewitz escribió:

"En asuntos tan peligrosos como la guerra, las ideas falsas inspiradas en el sentimentalismo son precisamente las peores. Como el uso máximo de la fuerza física no excluye en modo alguno la cooperación de la inteligencia, el que usa esta fuerza con crueldad, sin retroceder ante el derramamiento de sangre por grande que sea, obtiene una ventaja sobre el adversario, siempre que éste no haga lo mismo. De este modo, una fuerza la mano del adversario y cada cual empuja al otro a la adopción de medidas extremas cuyo único límite es el de la fuerza de resistencia que le oponga el contrario."

CLAUSEWITZ, K. von. -*op. cit.*; págs. 38-39.

²⁸- *"Pero la naturaleza misma de estos recursos, y de su empleo, hace imposible la entrada en acción simultánea de los mismos. Estos recursos comprenden las fuerzas militares propiamente dichas, el país con su superficie y población y los aliados.*
(...)

El segundo rasgo significativo del uso de la fuerza en una guerra, es el de su continuidad. Ello se traduce en la necesidad de mantener la violencia mientras perdure la relación bélica. En otras palabras, en tanto la guerra no se resuelva, ya sea mediante la rendición o la negociación de la paz, ninguna de las partes contendientes puede renunciar unilateralmente al uso de la violencia. Cada adversario se ve inducido a buscar el enfrentamiento armado con su enemigo hasta alcanzar la resolución definitiva de la guerra. Si alguno de los beligerantes renuncia a sostener el enfrentamiento armado, ya sea por razones políticas o por incapacidad para ejercer una violencia de modo eficaz y continuado, la guerra concluirá con su derrota sin que exista garantía alguna de que la violencia política no subsista bajo otras formas prebélicas (terrorismo; represalias militares; persecuciones políticas; etc.).

A la luz de estas consideraciones, se puede comprender fácilmente que la guerra supone la forma de relación conflictiva más terrorífica debido al umbral de destrucción y muerte que provoca, muy superior al de las restantes formas de violencia política, incluido el terrorismo. Resulta adecuado, por tanto, afirmar que en las guerras se producen innumerables *actos de terror* que, sin embargo, no pueden ser identificados con el terrorismo en sentido estricto. Los efectos políticos y psicológicos de tales actos de terror aún cuando resulten significativos en el curso de una guerra, nunca podrán sustituir o desplazar a la derrota militar de uno de los beligerantes como su objetivo primordial. Terrorismo y guerra quedan así netamente diferenciados.

Finalmente, toda guerra en cuanto relación conflictiva y violenta de carácter político, debe también ser abordada e interpretada tomando en consideración sus elementos políticos, pues sólo gracias a ellos se puede realizar una correcta interpretación de la eficacia de las hostilidades desarrolladas por los contendientes. Estos podemos reducirlos a los siguientes:

- 1.- Los fines y objetivos políticos que se intentan alcanzar mediante la guerra.
- 2.- Los móviles que indujeron a cada una de las partes contendientes a optar por la guerra, antes que por otras formas de conflictividad, para alcanzar los fines y objetivos propuestos.
- 3.- La organización y la capacidad de movilización política de cada beligerante, tanto en el plano interno como en el ámbito internacional.
- 4.- Los instrumentos y/o técnicas políticas utilizadas prioritariamente por cada uno de los beligerantes, como por ej. la propaganda; la diplomacia; etc.
- 5.- La disponibilidad de cada parte para alcanzar sus objetivos políticos por vías alternativas a la guerra, es decir su disposición a negociar el fin de las hostilidades.

Por ahora, bastará con dejar sentado que es contrario a la naturaleza de la guerra el que todos nuestros recursos estén en juego al mismo tiempo."

CLAUSEWITZ, K. von. -*op. cit.*; págs. 44-45.

4.-LOS CONCEPTOS DE ESTRATEGIA,TACTICA Y LOGISTICA.

Como ya hemos se alado,las guerras constituyen una categoría de relación internacional en la que sus interacciones claves vienen determinadas por el recurso a la fuerza armada.En relación con esta,existen tres conceptos que definen otras tantas dimensiones fundamentales del análisis de la guerra.Se trata de los conceptos de **estrategia,táctica y logística**.

La estrategia bélica podemos definirla como *el conjunto de decisiones y actuaciones que adopta todo beligerante con objeto de planificar,organizar y utilizar el poderío disponible y alcanzar los objetivos militares y los fines políticos de la guerra del modo más eficaz posible*.Se podría sintetizar en la siguiente ecuación:

Estrategia bélica=Planificación+Logística+Táctica.

En cambio,la táctica está formada por *el conjunto de decisiones y actuaciones militares destinadas a alcanzar el éxito en todas y cada una de las batallas y/o enfrentamientos armados por los que discurre la guerra,siguiendo los planes elaborados por la estrategia bélica*.Su ecuación sería:

Táctica bélica=Potencia de fuego+Operatividad.²⁹

En esta misma línea podemos precisar el significado y alcance de la logística,afirmando que es *el conjunto de decisiones y actuaciones destinadas a obtener,organizar y movilizar todos los recursos humanos,materiales e informativos requeridos por la táctica y la estrategia,con la finalidad de hacer posible su ejecución*.Traducido a términos simplificados,resultaría la siguiente ecuación:

Logística=Aprovisionamiento+Movilización de recursos.

La relación entre estos tres elementos de la relación bélica es jerárquica y dialéctica.En efecto,desde el punto de vista decisional las capacidades logísticas condicionan la planificación estratégica y ésta,a su vez,impone la táctica más adecuada.Sin embargo,desde la perspectiva operativa la logística queda supeditada a las exigencias tácticas que se ejecutan siguiendo las directrices estratégicas.La adecuada comprensión de los aspectos esenciales de estos tres elementos del conflicto bélico,así como de la dependencia que existe entre los aspectos políticos y militares de la guerra,constituyen el núcleo del análisis que debe realizar el especialista de las relaciones internacionales para poder establecer los rasgos generales de cada una de las diversas categorías de conflictos bélicos.³⁰

²⁹-Las diferencias entre estrategia y táctica,son perfectamente establecidas por Clausewitz,cuando escribe:

"Surgen aquí dos actividades diferentes:preparar y conducir individualmente estos encuentros aislados y combinarlos unos con otros para alcanzar el objetivo de la guerra.La primera es llamada táctica y la segunda se denomina estrategia".

CLAUSEWITZ,K von.-op. cit....pág.121.

³⁰-**BRODIE,B.**-War and Politics.-Nueva York,1973.Edit.The Macmillan Comp.(traducción de Eduardo L. Suárez.-Guerra y política.-México, 1978.Edit.Fondo de Cultura Económica;págs.416-474.)

HAMON,L.-La stratégie contre la guerre.-París,1966.Edit.Editions Bernard Grasset.(traducción de J.J. Toharia y Manuel Toharia.- Estrategia contra la guerra.-Madrid,1969.Edit.Guadarrama;págs.41-64.)

ROMERO,A.-Estrategia y política en la era nuclear.-Madrid,1979. Edit.Tecnos;págs. 21-29.

En este sentido, aunque el internacionalista es tributario del militar para conocer y comprender muchos de los aspectos "técnicos" de las modernas estrategias y tácticas bélicas, está obligado a trascender el estrecho marco teórico que imponen las interpretaciones del estratega. Ello sólo puede lograrse situando tales interpretaciones como parte de un esquema o modelo teórico que incorpore los aspectos políticos, ideológicos y socio-económicos, en el plano interno e internacional, que toda contienda bélica comporta. Es precisamente en este importante y obligado paso metodológico, donde resulta clarificador disponer de conceptos, categorías y leyes específicas de las Relaciones Internacionales.

Un punto crucial en donde se revela la distancia que separa nuestra disciplina de las diversas ciencias militares, lo constituye el estudio de los vínculos y diferencias que existen entre la defensa y la seguridad de una parte y la política exterior de los Estados de otra. Es esta una cuestión teórica que cada día posee una mayor importancia ya que cada vez es más evidente la ley de la interdependencia³¹, que dificulta la delimitación de la esfera particular de cada una de estas tres políticas en la dinámica real.

5.-LOS VINCULOS ENTRE LA POLITICA EXTERIOR, LA POLITICA DE SEGURIDAD Y LA POLITICA DE DEFENSA.

Al abordar el análisis de la política exterior, se alábamos ya que una parte de ella dependía para su ejecución de la Administración militar del Estado y que uno de sus fines era garantizar la seguridad estatal. Aparece así una estrecha relación entre la política exterior y la política de seguridad, en la medida en que esta última aborda una parcela importante de la política exterior.

No obstante, conviene precisar mucho más las relaciones entre ambas políticas estatales. Para ello, resulta imprescindible definir, del modo más riguroso posible, el concepto de seguridad estatal. En general podemos afirmar que **la seguridad estatal viene definida por aquella situación en la que un Estado actúa con un grado, estimado aceptable, de certeza en cuanto a sus decisiones y de riesgos en cuanto a sus resultados.** Naturalmente y puesto que la actividad del Estado se desarrolla tanto en el ámbito interno como en el contexto internacional, podemos establecer una distinción teórica entre *la seguridad estatal interior y la seguridad estatal exterior*.³²

³¹-Esta ley de la interdependencia, que ha sido destacada por la denominada escuela transnacionalista, opera no sólo entre los actores internacionales sino también entre los diversos temas de la "agenda" internacional, es decir, entre los principales campos de actuación exterior de los Estados.

KEOHANE, R.O. y NYE, J.S.-*Power and Interdependence. World Politics in Transition.*-1977, Edit. Little Brown and Comp. (traducción de Heber Cardoso Franco.-*Poder e interdependencia. La política mundial en transición.*-Buenos Aires, 1988. Edit. Grupo Editor Latinoamericano).

LEURDJIK, J.H.-*"De la politique internationale la politique transnationale: un changement de paradigmes?"*-*Revue Internationale des Sciences Sociales*, vol. XXVI, n.1 (1974); págs. 58-76.

VIOTTI, P.R. y KAUPPI, M.V.-*"Pluralismo: Decision Making, Transnationalism and Interdependence"*-**VIOTTI, P.R. y KAUPPI, M.V. (Eds.)**-*International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism.* -Nueva York, 1987. Edit. Macmillan Publishing Comp.; págs. 192-194.

³²-Este importante concepto, básico en toda teoría de las relaciones internacionales, ha sido abordado por Zaldívar en los siguientes términos:

De esta definición, se desprende claramente que las principales fuentes de inseguridad son: a) las incertidumbres y b) los riesgos. En efecto, las incertidumbres aumentan las posibilidades de error en las decisiones y dificultan la estimación de los costes o riesgos que se asumen al actuar para alcanzar los resultados deseados. Así mismo, los riesgos significan probabilidades de provocar resultados perjudiciales o no deseados. En ambos casos se genera una perturbación, más o menos intensa, que afectará a la conducta estatal y que traduce un cierto grado de inseguridad.

Como es fácil apreciar, el concepto de seguridad estatal que hemos adoptado es relativo ya que combina elementos objetivos u objetivables, con otros estrictamente perceptivos y culturales.³³ En efecto, la determinación del grado de incertidumbre o de riesgo que se estima aceptable para actuar con seguridad depende de variables como el grado de conocimiento o información que se posee, las creencias dominantes y los valores colectivamente asumidos. Junto a estos elementos "subjetivos" existen otros que son estrictamente objetivos o que pueden llegar a especificarse con un mínimo grado de objetividad, por ejemplo la gravedad de los resultados reputados perjudiciales. Es precisamente de la combinación de ambos tipos de elementos de donde se desprende el resultado de la mayor o menor seguridad estatal. Esto nos explica por qué un mayor grado de seguridad no siempre se alcanza reforzando las medidas destinadas a reducir los elementos objetivos de riesgo o incertidumbre, por ejemplo un aumento de las capacidades militares del país. Por la misma razón, ciertas medidas que se perciben como generadoras de seguridad, pueden provocar situaciones de mayor riesgo o incertidumbre real, como se pudo apreciar claramente en los debates suscitados, a finales de los setenta y comienzos de los ochenta, con el despliegue de los "euromisiles" (Pershing y Cruise) en algunos países de la OTAN.³⁴

El conjunto de decisiones y actividades que tienen como finalidad directa y específica incrementar la seguridad estatal constituyen la política de seguridad. Esta posee dos dimensiones netamente diferenciadas aunque relacionadas entre sí. Cada una de ellas se corresponde con los ámbitos interior o exterior de la seguridad y conforman así *las políticas interior y exterior de seguridad*. Esta última constituye una parcela bien definida de la política exterior del Estado pues

"Crear seguridad es reducir amenazas. El alcance de una amenaza es igual al producto de la probabilidad de sufrir una agresión, por los daños previsibles en caso de que la agresión se produzca. Así pues, se pueden reducir las amenazas, es decir crear seguridad, mediante todo tipo de medidas tendentes a disminuir la probabilidad de una agresión y/o el alcance de los daños en caso de que la agresión se produzca."

Esta concepción de la seguridad estimamos que es correcta pero incompleta. En primer lugar sólo hace referencia a las amenazas exteriores ya que la agresión procede siempre del exterior mientras que la insurrección, que también constituye una grave amenaza para la existencia del Estado, se realiza por los grupos intraestatales.

Si es cierto que las amenazas constituyen una de las manifestaciones más claras e importantes de inseguridad, también lo es que existen otras causas de inseguridad, por ejemplo las frustraciones por expectativas de beneficios o recompensas no satisfechas. Por ello preferimos definirla con referencia a las propias incertidumbres y riesgos antes que limitarla sólo a las situaciones que implican amenazas exteriores.

ZALDIVAR, C.A.-*"Política española de paz y seguridad"*.-*Cuadernos y debates*, n.4 (1987); pág. 15.

³³-**WOLFERS, A.**-*"National Security as an Ambiguous Symbol"*.-**ART, R.J. y JERVIS, R. (Eds.)**.-*op. cit.*; págs. 42-54.

³⁴-**VIÑAS, A.**-*"El debate de la seguridad en Europa"*.-*Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, n.4 (Octubre-Diciembre 1983); págs. 711-735.

no en vano ya hemos se alado que la seguridad del Estado es uno de los múltiples fines que deben alcanzarse a través de su acción exterior.

La relación entre la política exterior y la política de seguridad queda delimitada así por una serie de medidas que son comunes a ambas pues se orientan a un mismo objetivo, la seguridad exterior, y comparten unos mismos medios. No obstante, ninguna de ambas esferas políticas puede quedar plenamente subsumida en la otra pues difieren también en la medida en que la primera se ejecuta en el contexto internacional y una parte de la segunda se lleva a cabo en el marco interno del Estado.

La política de seguridad exterior descansa en una diversidad de medios y actuaciones estatales coincidentes en cuanto a la finalidad. En efecto, como se ala Zaldívar, una mayor seguridad exterior se puede alcanzar mediante la disuasión, la defensa, el desarme y la distensión/cooperación. Resumiendo, la política de seguridad exterior debe contemplar medidas coercitivas, disuasorias y de confianza.³⁵ El núcleo fundamental, aunque de ningún modo exclusivo, de las medidas coercitivas y disuasorias constituyen la **política de defensa** que se define como **el conjunto de medios y actuaciones estatales destinadas a garantizar la seguridad estatal mediante la disuasión militar y, en último extremo, la guerra.**

A pesar de que según el análisis que acabamos de realizar la política de defensa no puede ser confundida con la política de seguridad exterior, es frecuente que los autores cometan semejante error conceptual.³⁶ El caso paradigmático de esta equívoca identificación entre seguridad y defensa lo encontramos en la denominada *doctrina de la seguridad nacional*, adoptada por Estados Unidos y que durante los años sesenta y setenta fue profusamente invocada por los regímenes autoritarios latinoamericanos para instrumentalizar al ejército en campañas de represión política interior que, en ocasiones, llegaron a degenerar en *terrorismo de Estado*.³⁷

³⁵-En las medidas de confianza debemos distinguir entre las informativas y las cooperativas. Las primeras contribuyen a la confianza, y por tanto a la seguridad, al reducir las incertidumbres mientras que las actuaciones cooperativas reducen los riesgos.

Esta distinción estaba claramente reflejada en el Acta de Helsinki, pues junto a las diversas medidas de cooperación comercial, industrial, tecnológica, en el campo de los derechos humanos, etc., se contemplaban la notificación previa de maniobras militares y el intercambio de observadores en el documento titulado: "*sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme*".

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. -Acta Final Helsinki, 1975.-Madrid, 1976. Edit. Oficina de Información Diplomática; págs. 17-20.

³⁶-Un ejemplo significativo de esta confusión lo encontramos en nuestra Ley Orgánica de la Defensa Nacional en cuyo art. 2 se afirma que la defensa nacional es "*la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión, debiendo participar todos los españoles en el logro de tal fin.*"

Citado por **DE BORDEJE Y MORENCOS, F.F.** -"*Seguridad nacional y política de defensa*". -Revista de Occidente, n.57 (Febrero 1986); pág.137.

Por el contrario, una clara distinción entre la política exterior, la política de seguridad y la política de defensa referidas a la Unión Europea, la encontramos en el art. J-4, apartado 1, del Título V del Tratado de Unión Europea, en el que se afirma textualmente:

"La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política común de defensa, que pudiera conducir en su momento a una defensa común."

³⁷-Sobre la doctrina de la seguridad nacional, véase:

Junto a la política defensiva de un país, la política de seguridad exterior utiliza también medidas coercitivas de naturaleza económica, como por ejemplo los embargos o los boicots, política, como la suspensión de relaciones diplomáticas, técnicas, tales como la prohibición de comunicaciones o de transportes, etc.³⁸ Estas acciones coercitivas o disuasorias pueden aumentar la seguridad exterior, pero los Estados recurren también a medidas y actuaciones fundadas en la cooperación para lograr con ellas una mayor confianza en sus relaciones mutuas y de este modo contribuir a la seguridad exterior. La concesión de ayudas económicas; el control de armamentos o el desarme mutuo; la participación en organismos internacionales; son otras tantas medidas que, con frecuencia, resultan tanto o más eficaces que las mejores políticas de defensa.

Sin embargo, no conviene llamarse a engaño. Una sólida y completa política de seguridad estatal exterior, exige una combinación de las tres categorías de medidas que hemos apuntado. Resulta ingenuo, en el contexto de la sociedad internacional actual, desconocer o negar la necesidad de una política de defensa como garantía de la seguridad de los Estados. Pero también resulta simplista suponer que la complicada red de incertidumbres y riesgos que inciden en los Estados, como resultado de su participación en la dinámica internacional, puede reducirse a categorías exclusivamente militares. Ambos extremos resultan igualmente peligrosos, pues ambos contribuyen a acentuar la inseguridad de los países.

TAPIA VALDES, J.- "*La suprématie politique des militaires et la doctrine de la sécurité nationale*".- Revue de l'Institut de Sociologie, n.1-2 (1981); págs.153-180.

Para el estudio de la creciente politización de los ejércitos al amparo de esta confusión entre seguridad y defensa, léanse:

DABEZIES, P.- "*L'armée, force politique*".- L'annuaire du Tiers Monde, 1978.- París, 1979. Edit. Berger-Lévraut; págs.22-35.

GUEZ, N.- "*Examen critique des principales theories explicatives de l'intervention de l'armée sur la scène politique*".- L'annuaire du Tiers Monde, 1978.- París, 1979. Edit. Berger-Lévraut; págs.36-45.

³⁸- **KNORR, K.E.**- The Power of Nations.- Nueva York, 1975. Edit. Basic Books, Inc. (traducción de Antonio Bonnano.- El poder de las naciones.- Buenos Aires, 1981. Edit de Belgrano; págs.213 y ss.)