

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **EL MARCO CONCEPTUAL. LA DISUASIÓN COMO FORMA DE CONDUCCIÓN DE CONFLICTOS**

## EL MARCO CONCEPTUAL. LA DISUASIÓN COMO FORMA DE CONDUCCIÓN DE CONFLICTOS

### Conceptos

#### *Conflicto versus crisis*

El conflicto denota una condición por la que dos Estados o partes tienen intereses o demandas que colisionan. El conflicto evoluciona en el tiempo y su naturaleza, intensidad y alcance pueden sufrir permutaciones. La crisis marca los puntos críticos en el flujo y reflujo de una relación conflictual. Marca un cambio en el *status quo* entre dos partes conflictuales que eleva rápidamente los niveles de tensión y amenaza con el estallido de una guerra. ¿Por qué se producen las crisis? Algunas por problemas de índole contextual que afectan a los protagonistas de la crisis pero que, sin embargo, están por encima de su control. Sin embargo, como apuntan Snyder & P. Diesing (1), las crisis nunca son accidentales, sino deliberadas, aunque la determinación de actuar de una manera y en un determinado momento haya sido producida por una inadecuada percepción de la situación. Para estos mismos autores, los principales modelos de crisis serían el de *coercive bargaining*, es decir, la intención de presionar a un

---

(1) Ver G. H. SNYDER & DIESING, Eds.; *Conflict among nations. Bargaining, decision making, and system structure in international crises*. Princeton University Press, Princeton, 1977, capítulo I.

determinado oponente, junto con las crisis producidas por la dinámica del dilema de seguridad. El conflicto árabe-israelí quedaría enmarcado en estos dos modelos.

### *Conducción de crisis*

La conducción (2) de crisis tiene dos significados, uno amplio y otro más restringido. En sentido amplio, la conducción de crisis incluye la noción de constreñir y limitar el conflicto, así como la de manipulación de una crisis para alcanzar objetivos estratégicos o políticos particulares (3). En su forma más restrictiva, la conducción de crisis se refiere únicamente a los esfuerzos para «deescalar» y diluir una crisis o a contener el uso de la fuerza cuando estalla la violencia. En este caso, el objetivo primordial es la supervivencia.

### *Conducción de conflictos*

La conducción de conflictos es un proceso por el que se restringe una relación conflictual entre dos Estados o partes. Incluye esfuerzos para evitar el desarrollo de choques agudos de intereses —que conducen a una crisis— y, en el caso de utilización de la fuerza, para controlar el momento de escalada y prevenir una guerra total. Frecuentemente, las conducciones de crisis y de conflictos se superponen.

---

(2) El término inglés *management* denota la capacidad de diseñar, de encontrar una forma de hacer algo con éxito y con una cierta capacidad de control del proceso. A falta de un equivalente adecuada en castellano, opto por el término más aceptado: conducción. No obstante, hay que precisar que el término «conducción» tiene unas connotaciones de rotundidad y control de las que carece el término inglés. A tener en cuenta también que el uso del término —sea en inglés o en castellano— puede parecer desconcertante, pues indica control y diseño, mientras que la esencia de las crisis radica en sus difíciles control y predicción.

(3) Al describir esta amplia forma de conducción de crisis, Dessouki afirma: «No debemos asumir que la elusión de la crisis o de la escalada son necesariamente un objetivo de todos los participantes (...) Las crisis pueden estar y están planificadas (...) por algunos Estados para alcanzar sus intereses nacionales (...) La conducción de crisis no significa necesariamente evitar el uso de la fuerza (...) El concepto de 'conducción' se refiere a una forma de confrontar el asunto o al éxito en alcanzar los propios objetivos». (Ver RICHARDSON: *Crisis management: a critical appraisal* en WINHAM; *New Issues in International Crisis Management*. Westview Press, Boulder, 1987, p. 16).

Mientras que el presente trabajo está de acuerdo en que las herramientas de conducción de crisis y de conflictos no se limitan a la fase anterior al uso de fuerza y en que pueden ser utilizadas para limitar el alcance de la violencia y, por tanto, actuar como forma de «conducción», no asumirá el uso de la guerra para alcanzar objetivos políticos como una forma de conducción de crisis.

### *Resolución de crisis o conflicto*

A diferencia de la conducción de una crisis o de un conflicto, el proceso de resolución implica la búsqueda de una fórmula para el acuerdo entre las partes que elimine de forma permanente la fuente del conflicto. Zartman habla de cuatro fases:

- a) El colapso de la vieja estructura de poder, el «régimen».
- b) Un período de conflicto durante el cual cada una de las partes intenta imponer varias alternativas unilaterales primarias para acabar con el conflicto.
- c) El reajuste de las relaciones de poder —que desemboca con frecuencia en una crisis o en una situación de estancamiento—.
- d) La creación o identificación de una «fórmula resolutoria» basada en un nuevo régimen.

Estas fases no siempre se suceden de forma lineal, y ha de existir un momento de «madurez» del conflicto, una situación en la que ambas partes han de buscar un compromiso si no quieren que las cosas empeoren hasta un punto insostenible. Es posible tener varios «nuevos regímenes» que sean fórmulas de estancamiento relativamente cómodas hasta llegar a un punto de «estancamiento doloroso» que haga variables las negociaciones para llegar a la eliminación de un conflicto (4).

### *Disuasión*

La disuasión es un instrumento de la conducción de crisis y conflictos. Es la amenaza de utilizar la fuerza de una manera denegadora o punitiva para disuadir a un retador de efectuar ciertas acciones, e incluye el uso de la fuerza militar. La disuasión general se refiere a la erección de una capacidad militar que disuada de una amplia gama de acciones hostiles. La disuasión

---

(4) Ver ZARTMAN; *Alternative Attempts at Crisis Management: Concepts and Processes* en WINHAM; *Opus citat.* Capítulo 9.

Cualquier crisis conlleva consecuencias para las partes implicadas. Las crisis son como «piedras tiradas a un pozo: las piedras desaparecen, pero las reverberaciones agitan el agua por todas partes». (Ver G. H. SNYDER & P. DIESING; *Opus citat.* Citando a S. Hoffmann, p. 20). Snyder y Diesing clasifican los efectos de las crisis en cuatro categorías: a) efectos en el poder relativo de los principales protagonistas; c) efectos en reducir o incrementar el conflicto de intereses; d) efectos sobre los alineamientos; y e) efectos emocionales. Sin embargo, no hay que confundir las consecuencias de una crisis con la resolución de una crisis. En este sentido, las categorías propuestas por Snyder & Diesing y por Zartman son suficientemente clarificadoras.

específica es una amenaza consecuencia de la percepción de que un retador planifica una acción específica para cambiar el *status quo* (5).

### *Mediación*

De nuevo Zartman identifica tres categorías de mediador (6). El mediador puede ser cualquiera o las tres categorías a la vez, y en el entero proceso de mediación cambia frecuentemente de *rol*. El mediador como comunicador se refiere al mediador en su capacidad como portador o traductor de ideas entre dos partes que no se comunican directamente. El mediador como formulador describe a un mediador que no es sólo un canal de comunicación sino que participa también en la creación de propuestas y alternativas. El mediador como manipulador es un mediador completamente implicado en el diálogo.

Presiona a ambas partes para llegar a un acuerdo y puede jugar con la situación a fin y efecto de crear ciertas condiciones que obliguen a la consecución de un compromiso. Implícito en el *rol* de manipulador está la posesión de «influencia» sobre las partes y la voluntad de usarla para forzar a las partes a acomodarse a las peticiones.

### **Elementos de la disuasión**

Toda guerra engendra violencia. A lo largo de un conflicto bélico, en el que cada uno de los contendientes intenta vencer al otro, se producen siempre situaciones de violencia. Pero además, la violencia puede ser buscada intencionadamente, como un elemento más de la fuerza militar que sobrepasa los niveles del enfrentamiento armado. El poder de hacer daño es uno de los atributos más importantes de la fuerza militar y, como tal, el binomio violencia-guerra posee en sí mismo una enorme capacidad coercitiva.

La fuerza militar bruta, en sentido restringido, sólo se preocupa de la fuerza del enemigo, pero no de sus intereses. Como corolario, hay que resaltar que la facultad de hacer daño es un poder negociador: la violencia o la amenaza de uso de la violencia es una forma de diplomacia, la diplomacia coercitiva. Estas dos consideraciones permiten distinguir entre defensa y disuasión. La

---

(5) Ver EVRON: *War and intervention in Lebanon: Israeli-Syrian Conflict and superpower rivalry*. Routledge, Londres, 1987, capítulo VI.

(6) Ver TOUVAL y ZARTMAN, Eds.: *International Mediation in Theory and Practice*. SAIS Papers in International Affairs, núm. 6, Westview 1984. Introducción.

primera, pone en relación la cantidad de fuerza del enemigo con las formas de defensa adoptadas para defenderse de ella. La segunda, pone sobre la mesa los intereses del enemigo y los métodos disponibles para disuadir a ese enemigo de utilizar su fuerza, bajo amenaza de utilizar cierta fuerza contra sus intereses.

Como primera precisión, se puede establecer que la defensa se relaciona con el momento del enfrentamiento bélico, mientras que la disuasión se corresponde con un período de ausencia de hostilidades. La defensa consiste en el intento de reducir los costes y riesgos futuros en el caso de que se produzca un fallo en la disuasión y pretende influir sobre las capacidades del enemigo. La defensa constituye así una ecuación definida por la capacidad de denegación —contra el posible ataque del enemigo— y por la capacidad de reducir los daños que pueda proporcionar la guerra. Sin embargo, la disuasión consiste en intentar que el enemigo no realice ningún tipo de, o prosiga con, acciones militares, sometiéndolo a una perspectiva de costes y riesgos que sirven como contrapeso a un posible beneficio.

La disuasión general está basada en la noción de que un Estado puede desarrollar una capacidad militar suficiente como para desalentar a un posible atacante. Un agresor potencial calculará racionalmente los beneficios proporcionados por el uso de la fuerza y los costes derivados de la represalia, y decidirá no atacar. Sin embargo, el «trágico defecto» de la disuasión es que en un sistema internacional anárquico todos los Estados están atrapados en la espiral del «dilema de seguridad». El dilema de seguridad, tal y como lo describe Mandelbaum, radica en el hecho que:

«Las políticas emprendidas para hacer un Estado más seguro pueden hacerlo menos, pues, a causa de que un Estado no puede controlar cómo su poder, o la ausencia de éste, afectará a otros Estados, (...) un rearme puede disuadir o provocar, un desarme, abrir paso a la conciliación o a la tentación» (7).

Los Estados no saben si la acomodación puede interpretarse como un signo de debilidad y, consecuentemente, alentar a la otra parte a explotar la brecha abierta. El punto central del dilema de seguridad es el hecho que el aumento de la seguridad de un Estado reduce la seguridad de otros. Si, como afirma Jervis (8), los Estados sólo pueden sentirse seguros mediante

(7) M. MANDELBAUM; *Israel's Security Dilemma*. Orbis núm. 32. Verano 1988, p. 356.

(8) Ver R. JERVIS; *Cooperation under the Security Dilemma* en ART & WALTZ, Eds.; *The use of force*. University Press of America, Lanham, 1988, 3.ª edición. El autor matiza que, al

una continua expansión y una actitud ofensiva, ello significa que hay un ímpetu interno en el sistema internacional hacia la escalada en los niveles de capacidades militares y en los diferentes estadios del juego. El Estado «inseguro» (y en un sistema internacional anárquico todo Estado es inseguro) que actúa de forma agresiva garantiza que, a largo plazo, el nivel de conflicto se incrementa. El *momentum* escalatorio mina la estabilidad general del sistema que la disuasión intenta obtener.

El «dilema de seguridad» es un hecho estructural del sistema internacional. Dicta que la disuasión —como subconjunto del concepto de equilibrio de poder— es sólo un medio temporal de mantener un orden no violento entre los Estados. Sin embargo, la utilidad de la disuasión como instrumento de conducción de conflictos no debiera mantenerse en el criterio restringido de elusión de conflicto.

Dados los dictados del dilema de seguridad y, por tanto, la inevitabilidad de la guerra, la disuasión continúa siendo válida como medio de restricción del ámbito de la violencia bajo la amenaza de la misma. En consecuencia, tal y como explica Yaniv:

«El test último de la disuasión convencional no es tanto un éxito absoluto en prevenir todos los actos de guerra como su relativo éxito en cambiar gradualmente el cálculo estratégico, el orden de preferencias estratégicas y, sobre todo, las intenciones políticas del adversario» (9).

Tres ecuaciones determinan el cálculo del adversario. El equilibrio de poder militar, el equilibrio de intereses políticos-estratégicos y el equilibrio de resolución (10). La percepción que cada lado tiene de estos equilibrios es tan importante como su *status* objetivo.

El equilibrio de poder militar es la variable más obvia en la ecuación general de disuasión. La superioridad militar disuade de ataques porque garantiza que el coste será mayor para el agresor que el beneficio. Sin embargo, la historia está llena de ejemplos en los que poderes débiles han retado a poderes más fuertes. Como apunta Stein:

---

margen de que la dinámica del dilema de seguridad impele a desarrollar una actitud ofensiva, la ofensa no dispone de demasiadas ventajas adicionales, ya que una determinada ofensiva puede verse frustrada por la gran capacidad defensiva del contrario. Sin embargo, lo importante a resaltar aquí no es el equilibrio real de fuerzas en un momento dado, sino la orientación ofensiva, en su aspecto diacrónico, que plantea el dilema de seguridad.

(9) A. YANIV; *Deterrence without the bomb*. Lexington Books, 1987, p. 275.

(10) Ver EVRON; *Opus citat*, capítulo VI.

«Cuando los retadores están motivados fundamentalmente por la 'vulnerabilidad' más que por la 'oportunidad', cuando sienten una necesidad que les impele a reajustar una situación intolerable, cuando estiman que los costes de la inacción son mayores que los costes de la acción militar, irán a la guerra aun considerándose militarmente inferiores» (11).

Ello apunta a la existencia de otros factores, además del equilibrio militar bruto, que determinan la eficacia de la disuasión. En la decisión de un Estado acerca de atacar o no, el equilibrio de intereses es un factor a tener en cuenta en el análisis de beneficio-coste tanto o más importante que el equilibrio militar. Este equilibrio de intereses está compuesto de valores intrínsecos o centrales que se refieren a la propia supervivencia del Estado junto con otros intereses estratégicos periféricos. Cuanto más se acerque el problema en cuestión a esos valores centrales, más alto es el daño físico que el Estado está dispuesto a soportar para proteger o asegurar esos valores.

El equilibrio de resolución se refiere al juego de credibilidad. La amenaza de disuasión debe ser creíble para ser efectiva. En la disuasión convencional, donde los Estados tienen más posibilidades de probar su «resolución» por exhibiciones calculadas de su fuerza, la credibilidad parece no ser un tema tan importante como el equilibrio militar o el equilibrio de intereses.

Llegados a este punto, es importante reseñar ciertas concepciones referidas a la disuasión convencional y a la disuasión nuclear. Ha venido a constituir una norma general el aceptar que las capacidades nucleares sirven a un propósito de represalia, mientras que las convencionales corresponden a propósitos defensivos. Igualmente, se admite que la defensa convencional es una forma de disuasión denegadora, mientras que la nuclear quedaría enmarcada en la disuasión punitiva (12).

Estas valoraciones nos remiten a la aparición de las armas nucleares y la variación que éstas han producido en el concepto tradicional de guerra y en el propio concepto de disuasión, en el sentido que las armas nucleares

---

(11) STEIN; *The Managed and the Managers: Crisis Prevention in the Middle East* en WINHAM; *Opus citat*, p. 193.

(12) Para una interesante reflexión sobre el tema, ver S. P. HUNTINGTON; *Conventional Deterrence and Conventional Retaliation in Europe* en ART & WALTZ; *Opus citat*.

facilitan la represalia y tienen, por tanto, un mayor poder disuasor que las armas convencionales. Sin embargo, los grandes avances tecnológicos en materia de armamentos hacen cada vez más difícil la diferenciación entre lo convencional y lo nuclear en lo que respecta a capacidad punitiva. En la disuasión convencional, por tanto, también se debe incluir la capacidad de represalia (13).

---

(13) Evidentemente, el debate no está zanjado a nivel teórico ni puede resumirse en unas pocas líneas. Las armas nucleares proporcionan una rapidez letal enorme, comparadas con las más sofisticadas armas convencionales, y facilitan el ejercicio de una enorme violencia contra el enemigo —por su gran poder de penetración— sin necesidad de una victoria militar previa. Aunque en menor escala, lo anterior también es aplicable a las armas convencionales. Se produce una inversión de la secuencia bélica tradicional, ya que en lugar de destruir las fuerzas enemigas para imponer la voluntad de uno sobre la nación enemiga, se destruiría esa nación como medio de destruir las fuerzas enemigas. Para abundar en el tema, me remito a Th. C. SCHELLING; *The Diplomacy of violence* en ART & WALTZ; *Opus citat.*