

Felipe Quero Rodiles

*General de división del Ejército de Tierra.*

## Introducción

La aspiración más elemental de la sociedad moderna es vivir con tranquilidad y sin sobresaltos que alteren gravemente la convivencia, su progreso y desarrollo. Los pilares de esa aspiración son múltiples, pero los dos esenciales son la paz y la seguridad.

Es evidente que los citados pilares no son fáciles de definir ni delimitar, y que son muchos los aspectos y matices que inciden en ellos provocando errores, confusiones y, con frecuencia, frustraciones que alteran y molestan la convivencia.

El propósito de este trabajo es efectuar una reflexión sobre los dos conceptos mencionados, con la intención de aportar un punto de vista, un esfuerzo más a los muchos que se vienen realizando para su mejor definición y delimitación, cooperando con ello a su clarificación.

## Paz y guerra

En una primera aproximación, y con carácter general, se puede asegurar que casi todo el mundo entiende por paz como un concepto antagónico al de guerra, por lo que la forma más primaria y elemental de identificar la paz es la de ausencia de guerra, es decir, la paz es la situación sin guerra o, dicho de otro modo, es la oposición a la guerra <sup>(1)</sup>. Desde luego, esta primaria concepción de la paz es insuficiente, simplista y, por tanto, inadmisibile, porque es una mera determinación negativa que, como mínimo, resulta imprecisa, incompleta y ambigua <sup>(2)</sup>. Semejante

---

<sup>1</sup> Freund, Julen. *Sociología del conflicto*. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid. 1995. Pag. 287.

<sup>2</sup> Cano Hevia, Juan. *De la guerra y de la paz*. Ministerio de Defensa. Madrid. 1988. Pag. 109.

concepción de dos nociones mutuamente excluyentes resulta una simplificación artificial que da lugar a un círculo vicioso.

Avanzar hacia la paz obliga a profundizar en su conocimiento y comienza por reconocer que se trata de una noción positiva, con contenidos propios y satisfactorios para la sociedad, mientras que la guerra es, únicamente, un procedimiento violento. Identificar entonces la paz con la simple ausencia de la guerra no sólo es un recurso fácil sino que resulta insuficiente y hasta absurdo. Sin duda se configura como una fácil tentación puesto que la ausencia de la guerra es una circunstancia particularmente útil para estimar y valorar la paz y, a la vez, la guerra manifiesta con elocuencia la ausencia de paz. Así pues, paz y guerra se muestran como dos conceptos de límites recíprocos, que se limitan mutuamente.

Pero en el planteamiento antagónico hay un error que debe ser corregido cuanto antes, cual es el de hacer a la guerra responsable de la crisis de la paz, considerando con ello que, de alguna manera, la guerra es un procedimiento perverso, específicamente pensado y calculado para violar la paz. La realidad histórica manifiesta que el quebranto de la paz no se produce en el momento mismo de la confrontación armada, sino mucho tiempo antes, con los planteamientos discrepantes, las desavenencias graves y las reivindicaciones irreversibles. Un acuerdo oportuno o la sensatez, aplicados a tiempo, evitan siempre el uso de la fuerza y preservan la paz.

Conviene tener presente que se dan situaciones en que una sociedad —o una parte significativa de ella— no vive en paz y tampoco en guerra. Son situaciones intermedias, sin guerra y sin paz, o, dicho de otro modo, de no-paz, que merecen atención y cuyo control es siempre positivo para la causa de la paz.

La paz se configura entonces como una situación positiva y valiosa, con contenidos propios, que no resulta homogénea ni compensable con las situaciones de guerra activa. Es como un orden social superior que contiene en sí mismo valores muy importantes y trascendentes para hacer posible una convivencia satisfactoria. Desde

luego, la paz no es una invención, como algunos pensadores modernos parecen querer plantear a estas alturas <sup>(3)</sup>.

Conviene tener muy presente que tanto la paz como la guerra son obras directas de la acción política, de forma que los reproches que puedan merecer sus realidades han de hacerse a los responsables políticos y no a otras instituciones o miembros de la sociedad. Esta meridiana responsabilidad del nivel político desecha la tendencia, más frecuente de lo que fuese de desear, a achacar a la fuerza militar o al armamento la responsabilidad de la guerra o la crisis de la paz. De la preservación de la paz y de la satisfacción de sus contenidos, así como de las razones para la guerra responde la autoridad política y, únicamente, la autoridad política. En este sentido, cualquier actuación diferente de una fuerza o unidad militar cae dentro de la responsabilidad penal, y no descalifica lo apuntado.

Así pues, y en buena ley, no sirve de nada confrontar la paz con la guerra, porque descalificando la guerra la sociedad no se alivia de las frustraciones halladas en la búsqueda de la paz. Desechar la guerra es una valiosa aspiración de la sociedad y de todos sus componentes sensatos, pero no de la guerra en general, sino que hay que distinguir entre una guerra justa y otra injusta, entre una necesaria y otra innecesaria. Afirmaciones descalificadoras generales tan socorridas, como “No a la guerra”, “Todos contra la guerra”, etc., que con tanta facilidad arrastran a las gentes de buena voluntad, sin profundizar en las razones y las causas de una guerra determinada, ciegan la visión sensata y racional de la paz, y obstaculizan las vías para identificar con precisión su auténtico valor. Aplicarlas y esgrimir las sin más, es una frivolidad que responde a una intencionalidad política inconfesable, que descalifica al usuario.

### **La razón de la paz**

En su más genuina apreciación, la paz es una sensación agradable, un estado satisfactorio, estable y cómodo, en el que las libertades y los derechos pueden ejercitarse plena y libremente <sup>(4)</sup>. Es la situación en la que una amplia mayoría de la

---

<sup>3</sup> Howard, Michael. *La invención de la paz. Reflexiones sobre la guerra y el orden internacional*. Salvat. Madrid. 2001. Pag. 19.

<sup>4</sup> Pire, Dominique. *Construir la paz*. Fontanella. Barcelona. 1969. Pag. 55.

sociedad, individual y colectivamente, vive en un confortable estado de tranquilidad, tanto en la dimensión nacional como en la internacional, en una especie de orden de convivencia grato, sereno y equitativo, en el que los valores de la sociedad se encuentran bien equilibrados, y los riesgos y amenazas debidamente neutralizados. Encierra en sí misma el importante acuerdo para la convivencia que la conforma como una buena y perfecta meta a alcanzar por la sociedad, es decir, una razón inmejorable e insustituible para orientar la estabilidad, la convivencia y el bienestar de la sociedad. Es una dimensión magnífica, una forma de convivencia absoluta, plena y universal pero inalcanzable, lo que configura a la paz absoluta como una utopía, categoría que no desmerece —sino que más bien engrandece— ese carácter de razón fundamental para asentar la convivencia.

Es evidente que la base de la paz es inmaterial pues su realidad se fundamenta en los valores espirituales del hombre y de la sociedad, lo que implica que la condición intrínseca de la paz es espiritual. Desde luego no es un inventario o conjunto de valores morales, sino precisamente un efecto satisfactorio provocado por un ejercicio real y auténtico de una determinada escala de valores por parte de la sociedad. Esa escala puede ser tan amplia como se quiera, pero los contenidos de la paz resultante no dependen de su dimensión, sino de su autenticidad.

La paz no es entonces el valor superior de la sociedad, ya que su condición de efecto derivado de la autenticidad de la escala de valores morales de la sociedad, hace que sólo desde él sea posible construir y mantener la paz, hasta el extremo de que una sociedad sin valores morales es incapaz de establecer y sostener la paz. Por ello, no es posible considerar la paz como el valor superior de la sociedad, como con tanta frecuencia se alude, sino que son precisamente los valores morales sobre los que construyen la paz, la hacen posible y le proporcionan su verdadera calidad, el valor superior, por el que, llegado el caso, vale la pena luchar.

Es difícil concretar los principales valores morales en los que se sustenta una paz satisfactoria, pero se puede asegurar que son fundamentalmente dos los que, con

carácter universal, le otorgan la condición de razón fundamental para orientar la convivencia de la sociedad a la que nos referíamos. Son la libertad y la justicia (5).

La libertad, en cuanto independencia y falta de subordinación a normas y autoridades inconvenientes o inaceptables, constituye un fundamento muy sólido para la convivencia, toda vez que no es posible encontrar satisfacción y tranquilidad cuando existen tales indeseables dependencias. Si no se dispone de un grado adecuado de libertades —al menos de las libertades fundamentales— la paz resulta imposible. La libertad juega pues un papel decisivo en el establecimiento y mantenimiento de la paz.

En su dimensión internacional, la libertad se presenta frecuentemente con menos claridad que en la dimensión nacional, llegando, en determinados supuestos, a sostenerse en preceptos aparentemente contradictorios. Así, por ejemplo, la libertad, que hizo posible y mantuvo vigente el principio de no-intervención en los asuntos internos de otro Estado, se amplió recientemente hasta formular el derecho de intervención e incluso el deber de intervención o de injerencia por razones humanitarias, ampliación aceptada, desde luego, en condiciones de libertad.

La libertad constituye pues un valor esencial para la paz, pero como no es un valor absoluto, ha de ejercitarse de forma gradual, aceptando la imposibilidad de un grado mínimo que asegure la paz. Constituye entonces uno de los argumentos fundamentales para la implantación de la paz, pero así como sin libertad no es posible la paz, tampoco la libertad por sí sola garantiza la paz.

La otra valencia esencial de la paz es la justicia. Proporciona el equilibrio entre los deberes y los derechos de la sociedad, de sus miembros y de sus instituciones, y vela por su aplicación objetiva y general. Establece la coherencia entre los deberes y los actos, por lo que se hace evidente que un acertado ejercicio de la justicia proporciona tranquilidad y satisfacción, tanto en el plano individual como en el colectivo. Resulta pues un presupuesto indispensable para la consecución de la paz que, en buena medida, es resultado de la justicia o, lo que es lo mismo, la paz y la justicia son inseparables.

---

<sup>5</sup> Salas Larrazabal, Ramón. *Seguridad, Paz y Defensa*. Ministerio de Defensa. Madrid. 1995. Pag. 32.

Además, los dos aspectos esenciales de la justicia, el moral y el jurídico, resultan particularmente interesantes para la causa de la paz. Por la conceptualización moral, la justicia se configura como la virtud que hace posible dar a cada uno lo que le pertenece o corresponde, y por la jurídica, obliga a hacer y a actuar conforme al Derecho. Por ello, en su más meridiano significado, la paz se configura como una situación simultáneamente jurídica y moral <sup>(6)</sup>, es decir, como un concepto suprajurídico <sup>(7)</sup>.

Pero, como ante la libertad, la justicia es indispensable para alcanzar la paz, pero no es suficiente para implantarla y garantizarla. La paz es algo más que la justicia.

### **El pacifismo**

Un aspecto que no debe pasar inadvertido al considerar la paz es el pacifismo. En teoría, el pacifismo es una concepción de la paz basada en la descalificación de la guerra, sea cual sea la razón de ésta y la legitimidad de quien la emprende, siendo éste su aspecto más sugestivo. El hecho de basarse en que toda guerra es ilícita por sí misma y, por tanto, la situación de no-guerra es siempre y en todos los casos preferible a cualquier otra, por injusta o carente de libertad que resulte.

Fundamenta su descalificación de la guerra en la condena de lo que considera que son las causas originarias de la guerra, de forma que, haciendo desaparecer las causas, quedan suprimidos sus efectos (“muerto el perro se acabó la rabia”), pero dirigen su hostilidad no contra las causas, sino contra las fuerzas militares (medios), sin aceptar el hecho benefactor de la función militar al servicio de la justicia y de los legítimos derechos. Centra pues su descalificación en los medios con desatención de las causas.

Para el pacifismo no es la guerra el peor de todos los males sino que es el mal mismo. Ante la realidad de la guerra, la única solución que ofrece es su descalificación, aceptando hasta donde haga falta el sometimiento, el absolutismo, la ausencia de libertad, la dictadura o la tiranía. Desde luego, en el pacifismo hay un valor importante, el de la supremacía del valor que encierra la búsqueda de la paz,

---

<sup>6</sup> Giovanetti, Alberto. *El Vaticano y la guerra. (1939-1940)*. Espasa Calpe. Madrid 1961. Pag. 329.

<sup>7</sup> Cano Hevia, Juan. Op. cit. Pag. 115.

pero contiene también un grave error, el de igualar todas las guerras, sin distinguir las justas de las injustas, las legítimas de las ilegítimas, las necesarias de las innecesarias (<sup>8</sup>).

El fanatismo de su concepción y la simpleza de sus planteamientos lleva al pacifismo, paradójicamente, a actitudes belicosas contra la guerra, convirtiendo a la paz en un elemento belígero. Se desentiende del causante del mal, es decir, del agresor, del que ha quebrantado la paz, y lo identifican con el agredido, con quien se defiende de la agresión, es decir, con los que se ven asistidos por la razón, la justicia y la legitimidad. Estas actitudes hicieron del pacifismo una de las armas más eficaces de la estrategia subversiva (<sup>9</sup>).

Es cierto que en el pacifismo se dan algunas actitudes de buena voluntad, en la que militan los pacifistas que renuncian al empleo de la fuerza de una forma relativa. Los que aceptan el recurso a la utilización de la fuerza al servicio de la justicia y del Derecho Internacional. Responde a la misma posición simplista general de todo el pacifismo en general, pero desprovista de fanatismo y de irracionalidad.

Así las cosas, el pacifismo no aporta argumentos válidos, al menos suficientemente, para la razón de la paz.

### **La guerra como realidad**

Desde el principio de los tiempos, la guerra fue uno de los problemas fundamentales de la sociedad, por lo que su erradicación se manifestó siempre como una necesidad sumamente atractiva e interesante. Pero superar la guerra exige profundizar en su conocimiento, penetrar en las causas que la motivan, en las razones que la respaldan y en los argumentos que la justifican (<sup>10</sup>).

La razón de la guerra hay que buscarla en la capacidad del hombre para fijar los fines de sus acciones, determinar los modos y métodos para alcanzarlos, y crear los medios para hacerlos efectivos, y todo ello desde la libertad para la resolución de

---

<sup>8</sup> García Arias, Luis. *La Guerra Moderna y la Organización Internacional*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1962. Pag. 21.

<sup>9</sup> Freund, Julien. Op. cit. Pag. 289.

<sup>10</sup> Copel, General Étienne. *Vencer a la guerra*. Ediciones El País. Madrid 1985. Pag. 159: "Vencer a la guerra es preverla".

sus propios problemas. Cuando lo que está en juego es la identidad y supervivencia nacional y fracasan los métodos pacíficos para resolver el problema planteado, el recurso a la fuerza se configura como un derecho elemental, primario e indiscutible. Entonces, la superación de la guerra no radica en la renuncia al ejercicio del derecho de legítima defensa sino a las causas que provocan las desavenencias, de forma que, de no hacerlo así, se dejarían desamparados bienes esenciales que deben ser protegidos. Así pues, para limitar, controlar, neutralizar o superar la guerra hay que actuar sobre las causas que la motivan y no sobre los efectos que con ella se persiguen o sobre los medios que se en ella utilizan.

Las conceptualizaciones realizadas acerca de su noción han sido múltiples y variadas. Para unos, se trata de un fenómeno social y, por tanto, imputable a la sociedad; para otros, de un instrumento intrínsecamente político y, en consecuencia, propio del Estado y de las entidades políticas, nacionales e internacionales; y no faltan los que la consideran una aberración siempre injustificable. Pero con independencia de los juicios que puedan emitirse, la guerra es un grave y violento suceso que surge de la presencia contrapuesta de otro u otros, y que se rige por la teoría del conflicto <sup>(11)</sup>.

En realidad, lo que se busca con la guerra es implantar un determinado orden, pacífico y satisfactorio para el vencedor, e insatisfactorio para el vencido, pero diferente al existente con anterioridad. El orden que se implanta es posible por el efecto de dominio logrado por la acción de la guerra, siendo las razones para implantarlo las causas que la provocan, y la fuerza el medio para llevarla a cabo. En este contexto, el uso de la fuerza tiene por finalidad hacer efectiva la situación que propicia la implantación del nuevo orden, por eso muestra tan claramente su carácter de instrumento político <sup>(12)</sup>. Así pues, la fuerza se utiliza para crear la situación de dominio propio que hace posible al vencedor imponer su voluntad y propiciar la implantación del nuevo orden <sup>(13)</sup>. Como consecuencia, cabe señalar que el fin de la guerra es la imposición por la fuerza de un determinado orden, mediante

---

<sup>11</sup> Freund, Julien. Op. cit.

<sup>12</sup> Clausewitz, Carl von. *De la guerra*. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid 1978. Pag. 43: "La guerra es la simple continuación de la política con otros medios".

<sup>13</sup> Clausewitz. Op. cit. Pag. 27: "la guerra es pues un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad".



el dominio que se alcanza por la destrucción, neutralización o sometimiento del adversario.

La guerra nació como medio o procedimiento para resolver por la fuerza las desavenencias surgidas entre los pueblos, naciones y Estados, y continúa como tal, por lo que no puede ser considerada como un fin en sí misma. De aquí que, aunque es un recurso siempre al alcance del hombre y de la sociedad, en ningún caso, puede resultar un estilo de hacer o ejercitar la política o una razón para existir.

En ciertos sectores de las sociedades modernas se viene observando una descalificación, visceral y creciente, de la guerra, rechazando los conflictos armados como si se tratase de actividades absurdas e incomprensibles. La tendencia es antigua <sup>(14)</sup>, cada día que pasa parece más sobresaliente y tiene mucho que ver con el escrúpulo que provoca el estudio del uso de la fuerza que conduce a considerar la guerra como un suceso injustificable y, por tanto, absolutamente rechazable. Politólogos, polemólogos y estudiosos de los conflictos estudian la guerra de una forma excesivamente general, desde todos los puntos de vista a la vez, y en todos los campos y aspectos simultáneamente, lo que provoca dificultades insuperables para su concepción <sup>(15)</sup>.

Otro aspecto de la guerra que conviene destacar es esa especie de espejismo que tiende a confundir el deseo de que la guerra no se produzca con la ilusión de que no se va a volver a producir. Así, por ejemplo, al finalizar la Primera Guerra Mundial, las potencias vencedoras proclamaron con solemnidad y determinación que la guerra había sido definitivamente erradicada, y sólo 21 años después comenzó la Segunda, conflicto todavía más grave y generalizado que el anterior, y protagonizado por las mismas potencias. Desde el año 1945, se ha podido contabilizar hasta un centenar de guerras y conflictos armados importantes en el Mundo. La guerra es pues una realidad todavía presente en el mundo de hoy, no ha desaparecido y simplemente se ha hecho más peligrosa <sup>(16)</sup>.

---

<sup>14</sup> Aron, Raymond. *Los últimos años del siglo*. Espasa Calpe. Madrid 1984. Pag. 208.

<sup>15</sup> Bouthoul, Gaston. *Tratado de Polemología*. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid. 1984. Pag. 67.

<sup>16</sup> Paret, Peter. *Creadores de la estrategia moderna*. Ministerio de Defensa. Madrid. 1991. Pag. 19.

También resulta de interés destacar la tendencia a devaluar la institución militar y todo lo que con ella tiene que ver. Finalizada la Primera Guerra Mundial, la devaluación militar fue llevada hasta extremos irracionales en alguna de las grandes potencias vencedoras, como fue el caso de Francia, donde el trato dado al Ejército y a sus cuadros de jefes y oficiales hizo pensar que la victoria no se debía a los soldados de Marne, Verdún y Flandes (<sup>17</sup>).

No se puede negar que la guerra produce cierta repugnancia como consecuencia del rechazo reflejo al empleo y aplicación de la violencia, pero por encima de todo ello debe estar el rigor. En modo alguno, el rechazo visceral no resulta admisible y, por tanto, la descalificación visceral de la función militar es inaceptable y absurda, pues es precisamente a esa función a la que corresponde garantizar el orden social. Por ello el razonamiento y la sensatez deben imperar con independencia de los posicionamientos personales, políticos, morales o sociales. El más elemental sentido común obliga a desprenderse de prejuicios y repugnancias viscerales, y valorar la institución castrense por su verdadero valor y desde el razonamiento.

No es discutible que lo deseable es la paz o la convivencia sin guerra, como también lo es una sociedad sin enfermedades, terremotos o inundaciones, por tanto, en la medida en que la guerra es posible, es un riesgo real, resulta absolutamente imprescindible contar con un instrumento capaz de oponerse eficazmente y salvaguardar el orden propio. Renunciar visceralmente a la función militar es completamente absurdo e insensato. Es cierto que la guerra es la aplicación del instrumento militar, pero también lo es que es la única forma eficaz de oponerse a una agresión bélica, y especialmente valiosa cuando la agresión es injusta e ilegítima.

Una última consideración sobre esta cuestión es la guerra preventiva, entendida como la que se emprende por sorpresa, presuponiendo que el adversario se dispone a atacar. Modernamente, cierto lenguaje técnico trata de distinguir entre “guerra preventiva” (la que se ejercita para detener un desarrollo desfavorable del equilibrio de poder) y “guerra anticipada” (la que se emprende para adquirir una ventaja

---

<sup>17</sup> Aznar. Manuel. *Historia de la Segunda Guerra Mundial*. Tomo I- 1939. *Antecedentes políticos y declaración de guerra*. Editorial Idea. Madrid 1941. Pag. 26

estratégica inicial en el marco de un conflicto concreto). Desde un punto de vista teórico, ésta no deja de suponer la realización de acciones militares adelantadas a la confrontación y por sorpresa, por lo que su distinción con la “guerra preventiva” parece un eufemismo que no afecta a la esencia del problema, que es la legitimidad para llevar a cabo actos bélicos adelantados a la confrontación. En buena ley, ambos aspectos responden al concepto de guerra preventiva. Tampoco parece aceptable la noción de “legítima defensa preventiva” porque no deja de ser una excepción al derecho de legítima defensa que, a su vez, es una excepción al principio de no-intervención, con lo cual estaríamos ante la excepción a la excepción<sup>(18)</sup>.

La guerra preventiva cobró actualidad a partir de la reacción de Estados Unidos para hacer frente a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S). La gravedad del asunto y la dificultad para su aceptación se pusieron claramente de manifiesto con las múltiples protestas públicas llevadas a cabo en el mundo entero a mediados de febrero de 2003 y con la división de opiniones encontradas en el Consejo de Seguridad, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea, a la hora de formalizar una acción bélica preventiva contra Irak.

Así pues, la aceptación de la guerra preventiva requiere un cambio sustancial en la doctrina del Derecho Internacional, cuestión que no parece especialmente difícil si se tiene en cuenta lo que hoy se presenta no es elegir entre paz y agresión o guerra, sino entre dos riesgos diferentes, orden y agresión terrorista por sorpresa.

### **Orden pacífico**

La consonancia entre paz y orden es tan notoria que, con frecuencia, se confunden. Su origen se encuentra, probablemente, en la unificación del origen y destino del hombre llevado a cabo por la religión, confiriendo al orden una dimensión universal que coincide con la noción de paz. Así fue percibido por San Agustín que definió la paz como la "tranquilidad en el orden", y por Pío XII, para quien es una "serena y segura tranquilidad en el orden"<sup>(19)</sup>. La separación entre acción política y religión no

---

<sup>18</sup> Akehurst, Michael. *Introducción al derecho internacional*. Alianza Editorial. Madrid 1972. Pag. 375

<sup>19</sup> Giovanetti, Alberto. Op. cit. Pag. 41.

consiguió deshacer del todo esa consonancia, por lo que ambos conceptos siguen siendo apreciados de forma indistinta.

Toda reflexión sobre la paz debe comenzar entonces por distinguir entre paz y orden. En este orden de ideas, cabe señalar que existe una idea abstracta y absoluta de la paz, en cuyo marco todos los problemas del hombre, por adversos que sean, encuentran soluciones satisfactorias; es la noción utópica de la paz universal, a la que ya me he referido. Pero también existe otra dimensión más concreta de la paz, en cuyo ámbito son los problemas principales del hombre o, al menos, los más acuciantes y graves, los que encuentran soluciones aceptables para una parte importante de la sociedad. Es la idea concreta de la paz que responde a la concepción de un orden pacífico, un orden real y material, local y temporal, muy tangible y, por tanto, nada utópico.

La distinción entre paz utópica y paz concreta es una necesidad imprescindible para evitar las frustraciones que produce tomar la utopía como realidad. Ahora bien, aunque la paz y el orden pacífico son dos cosas distintas, están muy estrechamente relacionadas, hasta el extremo de que si se prescinde del orden, la paz queda reducida a una mera abstracción o divagación intelectual <sup>(20)</sup>.

El orden pacífico o paz concreta se configura entonces como una situación de equilibrio y estabilidad, aceptable y satisfactoria para la mayoría de la sociedad, por eso el fin primario del Estado es la consecución y el mantenimiento de un orden pacífico concreto y determinado, hasta el extremo de considerar que es la paz concreta el fin tangible al que tiende la sociedad <sup>(21)</sup>.

Necesariamente, también el orden pacífico se fundamenta en el Derecho, no sólo para establecer las normas de aplicación de la justicia, sino también —y sobre todo— para establecer los mecanismos de corrección de sus propias deficiencias, haciendo perfeccionista al orden establecido. El Derecho se configura entonces también como un valor esencial para alcanzar y mantener un orden pacífico <sup>(22)</sup>. Además, como el principio jurídico se impone siempre al político, y la ley a ambos

---

<sup>20</sup> Freund, Julien. Op. cit. Pag. 298.

<sup>21</sup> Aron, Raymond. *Paz y guerra entre las naciones*. Tomo I. Alianza Editorial. Madrid. 1985. Pag. 197.

<sup>22</sup> García Arias, Luís. Op. cit. Pag. 13.

(<sup>23</sup>), el orden pacífico sin Derecho es impensable, de forma que, aún en el caso extremo de una ley injusta, el Derecho sigue teniendo un valor supremo como fundamento del orden. La esperanza de afianzar un verdadero y valioso orden pacífico reside en la predisposición a aceptar la diversidad, siempre en el marco jurídico (<sup>24</sup>).

El orden pacífico no se corresponde con una idea estática de la sociedad, en la que los logros permanecen inalterables y los planteamientos inamovibles, sino con la de una conquista continua que exige esfuerzo, constancia y tenacidad. Tampoco admite situaciones perversas porque no puede aceptar en sí mismo el germen de su desaparición. Por ello no existe un nivel estable y permanente de paz concreta, sino que hay que construirla y reconstruirla sin cesar (<sup>25</sup>).

Finalmente, hay que tener en cuenta que ante situaciones gravemente inaceptables, un orden pacífico satisfactorio puede ser implantado por la fuerza, lo que se convierte en un derecho elemental, al amparo del de legítima defensa, y la fuerza militar en un instrumento legítimo y necesario para rechazar el mal y restituir el bien. Es evidente que el uso de la fuerza para implantar la paz es una posibilidad ajustada al Derecho y única para sustituir un orden inaceptable por otro deseable. Esta realidad se contempla con optimismo en nuestros días en diversos lugares de la Tierra, para mantener, construir o imponer la paz o, mejor dicho, un orden pacífico.

### **La intervención para la paz**

Como ya se apuntó antes, el principio de no-intervención (<sup>26</sup>) rigió el orden internacional durante varias décadas, de forma que, para intervenir en los asuntos internos de otro Estado, se requirió un mandato imperativo, que pudiera ser aceptado como de obligado cumplimiento, es decir, que se encuentre recogido en un acuerdo internacional o en una resolución de Naciones Unidas. Una excepción obvia a este principio es la legítima defensa que, aunque por su inmediatez no requiere el acuerdo o una resolución, exige que la reacción defensiva se adopte sólo

---

<sup>23</sup> Pereña. Luciano. *La teoría de la guerra en Francisco Suárez*. CSIC. Madrid. 1954. Pag. 315.

<sup>24</sup> Gert, Bastian. *¡Forjemos la paz!*. Argos Vergara. Barcelona. 1984. Pag. 141.

<sup>25</sup> Freund, Julien. Op. cit. Pag. 296.

durante el tiempo indispensable para que el Consejo de Seguridad adopte las medidas restablecedoras de la paz <sup>(27)</sup>.

Modernamente, la creciente realización de nuevos y nada convencionales actos hostiles, presentan una gravedad inusitada (tal es el caso, por ejemplo, de la acción terrorista contra las torres de World Trade Center y al Pentágono), y exigen y merecen una respuesta adecuada, inmediata y ejemplarizante, todo ello en función del más elemental derecho de legítima defensa. Sin embargo, las particularidades de estos nuevos ataques y las dificultades para identificar y localizar a los agentes agresores hace dudosa la eficacia de la respuesta militar en estos casos.

La intervención en el marco de Naciones Unidas se contempló con tres finalidades: reducir a un agresor e imponer un orden —“imposición”—; separar a dos contendientes —“interposición”—; y, más modernamente, “apoyo humanitario”.

La “imposición” es un despliegue y disposición de una fuerza para reducir o rechazar a un perturbador de un orden pacífico o a un agresor, siempre que suponga una amenaza para la seguridad internacional. Su finalidad es administrar temporalmente la zona, región o territorio donde el orden pacífico fue violado —nunca ocupar o adquirir bienes—, y ejercerla durante el tiempo indispensable para hacer desistir de su empeño al agresor y restituir la situación. La legitimidad ha de provenir de una resolución de Naciones Unidas y no requiere, como es lógico, la autorización de los bandos enfrentados. Sin embargo, hay que extremar las garantías para impedir que pueda resultar cómplice de planteamientos o actuaciones indeseables.

La “interposición”, como su nombre indica, es el despliegue y disposición de una fuerza entre dos bandos enfrentados, cuando el conflicto por ellos planteado pueda llegar a afectar a la seguridad internacional. Tiene por finalidad establecer una fuerza militar neutral entre los bandos enfrentados, con capacidad suficiente para disuadir a cualquiera de los contendientes de continuar utilizando la fuerza. Implica, claro está, el consentimiento de las partes enfrentadas, puesto que sin ella la

---

<sup>26</sup> CESEDEN. *El derecho de intervención en los conflictos*. Cuaderno de Estrategia número 79. Madrid. 1995. Pag. 41: “Acto en virtud del cual un estado o grupo de estados interponen su autoridad para dirigir algún asunto de carácter interno o externo de otro estado”.

<sup>27</sup> Carta de San Francisco. Art. 51.

interposición se convierte en una imposición, que es exactamente lo contrario de lo que se pretende.

En el periodo de la llamada “guerra fría” u “orden bipolar” fueron varias las intervenciones habidas en los cinco continentes, pero a partir de la desaparición de la Unión Soviética, el principio de no-intervención fue objeto de una profunda transformación. La demanda de seguridad dejó de provenir de la amenaza soviética y se dirigió a cuestiones como la inseguridad periférica y a los efectos causados por la descomposición de las entidades políticas comunistas <sup>(28)</sup>. El orden internacional se convirtió entonces en “unipolar” (“multipolar” para algunos), quedando configurado el sistema de seguridad internacional con organizaciones como Naciones Unidas y organismos regionales, Estados Unidos como actor principal y potencia hegemónica, Europa como actor y potencia emergentes, y China, India y alguno más como actores y potencias secundarios.

La desaparición del mundo soviético hizo que se cambiase la amenaza por nuevos riesgos, reales o potenciales, no siempre fáciles de identificar, no siempre de carácter militar y, en algunos casos, particularmente agresivos para los países que forman parte del llamado mundo occidental. Por otra parte, se multiplicaron las organizaciones internacionales relacionadas con la búsqueda de la paz y la seguridad.

Los últimos conflictos en Kuwait, Yugoslavia y Afganistán han puesto sobre la mesa, junto a los argumentos tradicionales para intervenir, nuevas razones y justificaciones como son las llamadas razones humanitarias. De esta manera, el tradicional principio de no-intervención se fue cambiando y ampliando hasta contemplar la intervención contra los nuevos riesgos, especialmente contra el terrorismo transnacional, como una obligación o deber de conciencia, dando lugar a la implantación de la doctrina internacional del deber de intervención o de injerencia por razón humanitaria. El nuevo deber, es decir, la intervención para la paz, se concibe así como un derecho de los Estados que deberá resultar ejemplarizante para cualquier genocida <sup>(29)</sup>. La coexistencia del antiguo principio de no-intervención

---

<sup>28</sup> CESEDEN. Cuaderno de Estrategia número 79. Op. cit. Pag. 19.

<sup>29</sup> De Diego, Enrique. *En el umbral del tercer milenio*. Ediciones Internacionales Universitarias. Madrid. 1998. Pag. 171.

y del nuevo deber de injerencia por razón humanitaria plantean un vidrioso dilema, cuya conciliación sólo puede hallarse en el contexto internacional.

La intervención por razón humanitaria se configura entonces como el acto por el cual un Estado o grupo de Estados intervienen en los asuntos internos de otro, para proteger los derechos fundamentales de los individuos que son víctimas de abusos y agresiones, cualquiera que sea su nacionalidad. Supone la acción activa y por la fuerza de un Estado para imponer a otro Estado el respeto a los derechos humanos. La participación en ella de fuerzas militares tiene por finalidad garantizar la protección de personas e instalaciones, y velar por el orden establecido.

Cuando la razón humanitaria atiende a otros fines y se dirige hacia la solidaridad y la cooperación, sin ser necesaria la presencia de fuerza (situaciones de calamidad, catástrofe u otras de naturaleza análoga), las actuaciones no pueden, en buena ley, ser consideradas intervenciones y se ajustan mejor a las acciones típicas de las organizaciones no gubernamentales. El hecho de que este tipo de organizaciones carezcan de estructuras y capacidades adecuadas para proyectarse internacionalmente, es lo que fuerza a los Estados a utilizar unidades militares que por su organización, disponibilidad, subordinación y economía, garantizan la rapidez y la eficacia, aunque a riesgo de desnaturalizar la función militar.

Así pues, en las actuaciones por razón humanitaria hay que distinguir entre las que requieren fuerza militar de las que no, aunque en estas últimas puedan emplearse unidades de las Fuerzas Armadas (normalmente de tipo logístico) aunque nunca será por su capacidad específica militar (apoyo a una población o estructura civil, observación de un acuerdo, hospital de campaña, almacén, campamento, etc.). Las primeras son las intervenciones propiamente militares (también denominadas operaciones humanitarias u operaciones de paz) que se realizan para mantener, construir o imponer la paz por la fuerza; las segundas no tienen carácter de operación militar, y son de muy diversa índole (diplomáticas, asistenciales, policiales o similares). Conviene llamar la atención acerca de la dificultad que, en ocasiones, presenta la distinción entre el ámbito de la asistencia humanitaria y otros, pues no siempre se separa con claridad la acción humanitaria de un problema político o de defensa de intereses espurios, por lo que este tipo de actuaciones puede, en esos casos, convertirse en una actuación adversa para la paz.



Además de la objeción ya señalada, a la intervención humanitaria hay que oponerle la de que no deja de ser una intervención armada, es decir, de alguna manera una violación de la soberanía e independencia de un Estado, por más que se cuente con su aceptación, cuya libertad para decretarla es por lo menos dudosa. Aunque sea claramente una demanda moral, por mucho que se limiten los términos de la intervención y por más que exija el acuerdo previo de las partes, sólo puede aceptarse como una excepción al principio de no-intervención, no regulado por la Carta de San Francisco. Es obligado un estricto control pues, al amparo de su excepcionalidad, pueden cometerse abusos.

### **Los nuevos riesgos**

Las amenazas y riesgos a los que se puede ver sometido un orden pacífico se hacen sentir en la dimensión nacional e internacional, y obedecen a móviles políticos e ideológicos.

En la dimensión nacional, los de carácter político son los que van dirigidos contra la propia existencia e identidad de la sociedad (del Estado) y que, habitualmente, se concretan en el sometimiento por la fuerza por parte de una potencia extranjera. Entre los de carácter ideológico, que también se dirigen a la identidad y existencia del Estado, el más habitual es la acción subversiva que lleva a cabo una organización revolucionaria clandestina, que pretende cambiar el orden existente por otro radicalmente opuesto, sin contar con la sociedad y tratando de hacer fracasar el orden pacífico vigente aplicando el miedo a la sociedad.

Otras amenazas o riesgos provienen de la posibilidad de ruptura del orden establecido cuando una parte de la sociedad intenta el cambio total del sistema político por la revolución, amenaza siempre susceptible de degenerar en una guerra civil. La manera más eficaz de hacer frente a este riesgo es el robustecimiento del orden político y la reconducción de la revolución hacia métodos pacíficos que, de conseguirse, convierten la revolución en evolución o transición política, lo que, en modo alguno, puede entenderse como un riesgo para el orden pacífico.

Uno de los procedimientos subversivos más preocupantes es el terrorismo o método de sumisión de la población por la violencia de sus acciones de terror <sup>(30)</sup>. Como procedimiento ilegítimo y radical que es, debe ser erradicado cuanto antes, no sólo por violentar el orden vigente, sino también por superar los procedimientos pacíficos que son las mínimas exigibles para un cambio político. Pero, sobre todo, porque no es admisible el ejercicio del terror y el miedo para alcanzar objetivos políticos. Su erradicación es pues elemental, básica y legítima para evitar la sensación de intranquilidad que provoca, susceptible de quebrantar el orden pacífico establecido.

Es evidente que existen otros graves riesgos internos para los Estados que, aunque normalmente no atentan directamente contra el orden pacífico, son capaces de desestabilizar gravemente la vida nacional. Cuestiones como el paro, el subdesarrollo, el crimen organizado, el tráfico ilegal de estupefacientes, la bancarrota, la injusticia, la descomposición social o la corrupción, pueden ciertamente llegar a constituir riesgos para la vida nacional, pero hay que reconocer que no se dirigen a la misma entidad, esencia y supervivencia del Estado, por lo que su eficaz tratamiento debe ser reducido a medidas sectoriales específicas. Queda pues descartado la aplicación de la fuerza militar para afrontar estos riesgos, actuaciones que sólo podrán ser activadas y aplicadas cuando dichos riesgos pongan en peligro la vida de la comunidad o muestren una intención perversamente destructiva del orden pacífico establecido.

En estas circunstancias, la protección del orden vigente descansa en el ejercicio pleno de las capacidades del Estado de Derecho, sin complejos ni limitaciones, y ejercitando la máxima eficacia de la información, de la acción policial y de la justicia.

En la dimensión internacional, la amenaza política más característica es también la acción violenta de una potencia o grupo de potencias contra una nación, un conjunto de naciones o un área geográfica. El sometimiento que busca la potencia agresora responde a la idea clásica de ocupación y usurpación de territorio, obtención de recursos importantes o la implantación de un régimen político. La protección eficaz ante este riesgo es también la aplicación de la fuerza militar, medida absolutamente

---

<sup>30</sup>Yuste. Carlos I. *Subversión y reversión en la España actual*. San Martín. Madrid. 1974. Pag. 199.

legítima y única capaz de hacer frente a la agresión con eficacia, obligando al agresor a desistir de su empeño o, en su caso, restableciendo el orden quebrado.

Otro riesgo político es el que puede provocar el desmoronamiento de una nación. Tales fueron, por ejemplo, los casos de la Unión Soviética, la antigua Yugoslavia o Afganistán. Será la diligente acción internacional la única que puede conseguir la restitución legítima del orden quebrado o implantar un nuevo orden, y cuando la avenencia pacífica está superada, la fuerza internacional se configura como el elemento capaz y único de garantizar y respaldar el proceso.

En esta dimensión, el riesgo de carácter ideológico es también la subversión que proviene de la acción clandestina de grupos subversivos de carácter transnacional, con pretensiones de implantar un nuevo orden internacional o, al menos, de hacer fracasar el vigente. Un ejemplo paradigmático fue el ataque terrorista del grupo islámico radical Al Qaeda, el 11-S. Esta agresión supuso realmente un gravísimo atentado contra el orden pacífico occidental pues el grupo subversivo trató de crear una situación de inseguridad e intranquilidad interna en Estados Unidos, susceptible de provocar la descalificación de su orden vigente, tanto nacional como internacionalmente, iniciando así su desmoronamiento.

Es evidente que las acciones de este tipo pueden llegar a atentar gravemente contra el orden internacional, tanto por la intranquilidad e inseguridad que producen como por la sensación de desmoronamiento de la potencia hegemónica que es capaz de provocar, enarbolando una confrontación histórica y pendiente, entre pueblos y culturas. Sin embargo, a pesar de la gravedad de estas acciones, no es razonable considerarlas como agresión bélica porque no admiten la respuesta militar, por más que Estados Unidos así lo haya planteado en Afganistán y en Irak.

### **La seguridad**

Para preservar el orden pacífico, la medida más acertada es, sin duda alguna, la seguridad, pero su noción exige algunos matices y puntualizaciones.

Por seguridad se entiende la calidad del seguro, es decir, la de una situación al encontrarse libre, a cubierto o exenta, de daños, riesgos y peligros. Es una necesidad surgida de la presencia real o potencial de un agente hostil, de forma que si el agente hostil no existe o la amenaza que provoca no existe, la seguridad resulta

innecesaria y, por tanto, ociosa.

Hoy en día, la seguridad es una necesidad muy bien valorada por la sociedad. Baste observar la importancia que se concede a cuestiones como la inmunología, las compañías de seguros, las puertas blindadas, los agentes privados, la seguridad en coches y edificios, los servicios de emergencia sanitaria, bomberos, rescate, protección civil, etc., todas ellas medidas de seguridad. Como necesidad es requerida como premisa o presupuesto para llevar a cabo toda obra humana, por lo que se configura como una necesidad primaria, anterior a cualquier otra.

Es evidente la imposibilidad de una seguridad total y absoluta, por lo que su valor es siempre relativo y se mide gradualmente, es decir, hace posible la comparación de seguridades y valorar una seguridad en relación con otra. Además, su valor es inversamente proporcional al riesgo, de forma que a mayor seguridad menor riesgo, y viceversa, siendo precisamente esta relación inversa muy importante para ponderar con precisión una seguridad determinada seguridad. Por lo tanto, no basta con fijar el grado de seguridad a alcanzar sino que, además, es imprescindible complementarlo con el nivel de riesgo que se acepta o asume. Así pues, la determinación de una seguridad adquiere el carácter de formulación o expresión concreta del compromiso entre los riesgos y la voluntad de protegerse de ellos.

Los tres parámetros que rigen la formulación de seguridad son la amenaza o identificación precisa del agente hostil y de su posible acción, los bienes a proteger o patrimonio fundamental que merece el esfuerzo de la protección, el grado de cobertura es el nivel de protección que se desea alcanzar, y el riesgo asumido es la valoración de la capacidad de la amenaza a pesar de la cobertura establecida. El valor de la formulación de seguridad no es la solemnidad, la grandeza o la amplitud de sus términos, sino su autenticidad, debiendo efectuarse, por razones obvias, de la forma más explícita y concreta posible.

Por extensión, la Seguridad Nacional se configura como la formulación que realiza el gobierno de la nación para expresar la voluntad política de la sociedad para garantizar su identidad y supervivencia, por lo que mide con enorme precisión los “quilates” de la cohesión social. Sus parámetros son: las amenazas y los riesgos nacionales, es decir, la hostilidad, expresa y tácita, manifestada por los agentes que

se oponen a la realidad de toda o parte de la nación; los bienes patrimoniales nacionales a salvaguardar que, como mínimo, se concretan en la independencia, integridad y soberanía; el grado de cobertura que se desea alcanzar o nivel de protección que la sociedad se compromete a adquirir para hacer efectiva la salvaguardia; y la expresión del riesgo o nivel de amenaza que forzosamente quedará al descubierto.

Es evidente que hay otros riesgos que también gravitan sobre el Estado y necesitan seguridad. Cuestiones como la actividad laboral, el orden público, la circulación vial, la asistencia sanitaria, la alimentación o la vida social, por citar sólo algunos, son riesgos reales que demandan constantemente seguridad. Todas ellas responden al concepto general de seguridad y son verdaderamente importantes para la vida de la nación, por lo que merecen la atención del gobierno, pero es evidente que su acción hostil no se dirige a la identidad y supervivencia de la nación, a la esencia del estado. Por ello, aún teniendo en cuenta su enorme importancia, hay que considerarlas como seguridades de orden menor, atendiendo normalmente a su cobertura con medidas sectoriales. Sólo en el caso de que, en algún momento, alguna de estas cuestiones llegase a poner en peligro la esencia del Estado, será considerada amenaza a la seguridad nacional y se le aplicarán las medidas correspondientes. La Seguridad Nacional se configura entonces como la seguridad de orden mayor que convoca las máximas energías y capacidades de la nación.

Pero la Seguridad Nacional no se da ni se obtiene gratuitamente, sino que hay que crear, mantener y robustecer el sistema integrado de fuerzas y energías, morales y materiales, capaz de hacer efectivo el grado de seguridad formulado, y sostenerlo en condiciones de eficacia, por lo que, además de su formulación, hay que dotarla de un instrumento que la materialice, la sostenga y la mantenga actualizada, es decir, la haga efectiva.

Ese sistema integrado y activo de energías morales y materiales de la nación constituye la Defensa Nacional, que guarda, en relación con la Seguridad Nacional, la relación de medio a fin. En forma de símil, podemos decir que la seguridad es la protección que se proporciona a unos bienes guardados en una caja fuerte, siendo la caja el medio o sistema que se adopta para hacerla efectiva.

Todavía hay que subrayar que cuando existe una amenaza o riesgo común a varios países que, además, comparten un patrimonio común, la solución de la seguridad para los países afectados puede y debe descansar en su esfuerzo colectivo pues, además de permitir mayores niveles de eficiencia, resulta muy beneficiosa para la economía de los esfuerzos nacionales. Las ventajas resultan particularmente importantes cuando alguno de los países amenazados carece de la capacidad suficiente para afrontar la amenaza individualmente.

Desde luego, la eficacia de la seguridad colectiva no se alcanza con compromisos endebles, fórmulas simples o medios y procedimientos simplistas y elementales, sino con vínculos fuertes y robustos, con la confianza mutua, con medidas bien calculadas y estrechamente coordinadas, con una dirección firme y con una actitud resuelta y determinante.

Sin embargo, la seguridad colectiva plantea dificultades importantes al incidir en cuestiones y aspectos ante los que las naciones se muestran especialmente sensibles y celosas, como la soberanía nacional, la distribución de poder o el reparto de cargas. Como consecuencia, para conseguir aceptables niveles de eficacia, es imprescindible resolver satisfactoriamente todas estas cuestiones.

La seguridad colectiva no es la mera suma algebraica de las seguridades nacionales y mucho menos una asociación de comerciantes, un foro de debate o una estructura testimonial de carácter internacional. La razón de ser es producir una seguridad general efectiva, formalizada por medio de un tratado o acuerdo internacional y, en definitiva, un compromiso sólido entre las naciones sometidas a una misma amenaza.

Por último, hay que señalar que la seguridad colectiva no resuelve todos los problemas de seguridad de todos sus estados miembros, sino únicamente los que corresponden a la amenaza común, de forma que aquella nación que cuente con amenazas particulares, distintas de la común, además de compartir las ventajas, responsabilidades y esfuerzos de la seguridad colectiva, deberá satisfacer individualmente es necesidad de Seguridad Nacional.

## **La fuerza**

Entre las energías fundamentales que configuran la Defensa Nacional, las fuerzas militares son las esenciales ya que, por definición, son las depositarias de las capacidades nacionales máximas para afrontar con éxito los riesgos y amenazas más graves que puede padecer la nación.

Ante un enemigo agresivo, fuerte, bien armado y resuelto a imponerse por la fuerza, y una vez agotados los recursos pacíficos de avenencia, no cabe otra solución que oponer una resistencia de fuerza capaz de rechazar o neutralizar la amenaza, garantizando con ello el orden pacífico propio. Por ello, el recurso a la fuerza constituye la última razón, el último argumento, la última garantía.

Como ya se apuntó, el riesgo de enfrentamiento armado es real y se halla vigente en el Mundo de hoy, por lo que se mantiene la necesidad imperiosa de disponer del instrumento militar adecuado. Es evidente que la aceptación de esta realidad provoca reservas y suspicacias en algunos porque no aceptan la posibilidad del conflicto, calculando, erróneamente, que siempre habrá una solución pacífica, que serán otros los que salvaguarden el propio orden o que es preferible someterse que defenderse. La realidad, por rigurosa que pueda parecer, muestra que el mundo de hoy no es menos violento, ni las formas de guerra han cambiado mucho <sup>(31)</sup>, y todavía hay quien considera que nunca antes se había asistido a guerras de tanta crueldad y con tanta capacidad de destrucción como las de hoy, ni se habían llevado a la práctica genocidios y planes de ingeniería social de tanta amplitud como en estos tiempos <sup>(32)</sup>.

A tenor de esta realidad, toda nación que aspire a mantener su identidad, independencia y soberanía necesita pues disponer de una fuerza militar capaz de enfrentarse a cualquier amenaza que se oponga a su identidad y existencia. Únicamente en los casos en que la amenaza no exista o el agente hostil carezca de capacidad para llegar a conformar un riesgo bélico real, se puede tomar en consideración —y aún así con reservas— la no necesidad de una fuerza militar. En ningún caso, el desarme de la nación puede entenderse como garantía de la propia Seguridad Nacional.

---

<sup>31</sup> Walzer, Michael. *Guerras justas e injustas*. Paidós. Barcelona. 2001. Pag. 9.

Ahora bien, para hacer eficaz la Defensa Nacional, además del acierto en la constitución de la fuerza y en mantener su pericia militar, es muy importante anular y erradicar la desconfianza y recelo que la fuerza militar despierta con frecuencia en ciertos sectores de la sociedad. Proviene, según ya hemos dicho, del rechazo visceral a la guerra, aludiendo a su irracionalidad, y que da lugar a descalificar a la fuerza militar como inherentemente activa en el orden interno, actitud simplista y, con frecuencia, absurda, que otorga gratuitamente la condición de factor de riesgo consustancial con su propia naturaleza.

La realidad es que, en todos los países del mundo liberal y democrático, a la fuerza militar de una nación corresponde la salvaguardia de la identidad, integridad y soberanía de la Sociedad Nacional. Esta responsabilidad la ejercen, con carácter general, con absoluta corrección, lealtad y legitimidad todas las fuerzas militares del mundo desarrollado, lo que deja sin sentido la mencionada desconfianza. Razonablemente, la fuerza militar podrá y deberá intervenir en el orden interno, en todos los países democráticos del mundo, cuando pelagra lo permanente de la sociedad y siempre conforme a las leyes y a la demanda de la mayoría de la sociedad <sup>(33)</sup>.

Una vez más hay que subrayar que la razón de la fuerza militar no es agredir, imponer o destruir, sino disponer de la capacidad suficiente para ejercer garantizar la propia libertad y soberanía, enfrentándose con eficacia, en caso de necesidad y como última instancia, a las amenazas hostiles consideradas en la formulación de la Seguridad Nacional. Los Ejércitos existen y se sostienen para satisfacer la demanda de Seguridad Nacional con su eficiente acción en el combate y la batalla, es decir, para ejercitar el combate en legítima defensa <sup>(34)</sup>.

Pero hay que decir, que una fuerza militar no es un conjunto de hombres armados, sino algo mucho más complejo y no susceptible de ser improvisada. Es posible armar milicias e improvisar conjuntos armados pero nada de eso es un ejército, ni se

---

<sup>32</sup> De Diego, Enrique. Op. cit. Pag. 23.

<sup>33</sup> Oheling, Hermann. *La función política del Ejército*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1967. Pag. 112.

<sup>34</sup> Keegan, John. *El rostro de la batalla*. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid. 1990. Pag. 40.



le parece. Milicia quiere decir “arte de hacer la guerra”, y por militar se entiende la acción y efecto de “servir en la guerra”. Así pues, el militar es la persona que tiene por oficio hacer la guerra, o, dicho de otro modo, la que tiene por profesión la práctica del combate con las formalidades que exigen la moral, las leyes y las costumbres de guerra. La noción militar excluye expresamente cualquier otra fuerza o actividad ajena a la guerra. La dedicación al oficio de la guerra es pues lo que da carta de naturaleza a la institución militar, y no el rigor de la disciplina de sus miembros, el estilo de vida de sus componentes o la acusada jerarquización de sus estructuras, que son sólo medios para alcanzar la eficacia militar.

La importancia y trascendencia del ejercicio de la función militar obliga a someter la actividad de todos los que la tienen por oficio a un escrupuloso control, con el fin de hacer que su práctica, el combate —en definitiva la aplicación de la fuerza—, cumpla con la más elemental condición de legitimidad, que no es otra que el respeto absoluto a las leyes del Estado y a las que regulan la guerra. Además, por tratarse de de la energía principal del Estado, es necesaria la dedicación plena de sus miembros y la disponibilidad permanente de la institución.

La función militar es, por tanto, mucho más que una organización, un ritual, un estilo de vida o una disciplina exigente. Se configura como el ejercicio profesional muy especializado, extremadamente exigente, incompatible con las demás actividades del Estado, reglado por rigurosas normas internas y permanentemente dispuesto. Este carácter, intrínsecamente ligado al oficio de la guerra, es lo que hace que la institución militar sea totalmente distinta de cualquiera otra, organización o estructura del Estado.

Las exigencias individuales y colectivas que la función militar exige a sus miembros no son un artificio, un capricho o un privilegio, sino un conjunto de requerimientos físicos, morales, intelectuales, jurídicos y técnicos absolutamente imprescindibles para el ejercicio del combate con las debidas garantías.

La naturaleza militar es pues el atributo intrínseco que corresponde a las instituciones, cuerpos y estructuras que tienen por razón de ser el combate, formal y reglamentado. La realidad de utilizar la fuerza máxima de la nación y además la escrupulosa necesidad de que sus acciones sean ejecutadas con arreglo

a las leyes del Estado, y a las costumbres y leyes de la guerra, exige que su actividad tenga que ser debidamente autorizada y controlada por el Estado.

Como consecuencia, el militar, al encuadrarse en la institución castrense, asume los compromisos que se derivan de la función militar y, por ello, adquieren la condición de militar, de forma que la naturaleza militar es de la fuerza, y la condición militar la de sus componentes. Esta condición implica, por tanto, una organización jerarquizada, unas responsabilidades muy severas, una disciplina rígida y austera, una formación específica muy técnica, una dedicación exclusiva y comprometida, y una práctica absolutamente profesional. La profesión militar cobra así la característica de atributo o condición personal que se concreta por medio de un vínculo de compromiso con uno de los cuerpos militares.

La condición militar no es pues una mera cuestión de estilo, de pertenencia a una estructura, de un contrato laboral o un signo externo de vida, sino que es un compromiso serio y una responsabilidad exigente de acción y comportamiento irrenunciable, que además han de ejercitarse en situaciones extremas y que, por ello, imprime carácter y exige disposición vocacional. El sentimiento de ese vínculo de compromiso irrenunciable, es decir, el espíritu militar puede y debe durar toda la vida, como corresponde a un oficio vocacional, y no sólo mientras dura el servicio activo. Si un músico, un artista, un científico, o un periodista, sienten durante toda la vida su vocación y no se interrumpe al cesar la actividad por motivo de la edad, con mayor razón la siente un religioso o un militar cuyas profesiones, igualmente vocacionales, exigen renunciaciones voluntarias a derechos comunes. La naturaleza militar de la fuerza y la condición militar de sus componentes es lo que hace a la institución castrense depositaria de la confianza de la sociedad <sup>(35)</sup>.

Un aspecto que todavía requiere alguna precisión es la de la disciplina. La conducta de los militares se rige por pautas estrictas y codificadas, fundamentadas en la obediencia plena a sus jefes, el respeto a las leyes y reglamentos, y por la asunción de la responsabilidad de sus actos y de la de los subordinados. El cuadro de exigencias de conducta junto con los preceptos y valores espirituales que impulsan

---

<sup>35</sup> Díez Alegría, Manuel. *Ejército y sociedad*. Alianza Editorial. Madrid 1973. Pag 41: "Una nación independiente no puede prescindir del ejército, puesto que el ejército es un atributo de la independencia".

sus acciones constituye el insustituible orden moral de la fuerza. No se trata de privilegios o ventajas para los militares, sino de hacer efectivo el respaldo sin reservas de la sociedad como consecuencia de la trascendente misión que desempeñan, y que no es otra que el servicio a la sociedad precisamente en las situaciones más críticas. Desde luego, los componentes de la fuerza tienen que merecer ese respaldo y hacerse acreedores a él, pero también lo es que negárselo por desconfianza visceral, instintiva o gratuita es, por lo menos, una insensatez.

El control en la aplicación de la fuerza, la garantía que proporciona la asunción de sus responsabilidades, el respeto a las leyes, la disciplina y el debido respeto a la moral, las leyes y a los derechos humanos hace que la milicia no sea una fuerza bruta sino espiritual <sup>(36)</sup>, un instrumento controlado y no fanático, y de aplicación regulada, es decir, una estructura responsable y no una simple fuerza armada o un mero conjunto de hombres armados.

Es cierto que, excepcionalmente y en algún caso, alguna unidad militar e incluso algún ejército hicieron uso de su fuerza sin las debidas cautelas, sin el debido control y sin el adecuado respeto a las leyes, pero ello no puede ser argumento suficiente para descalificar el valor de la fuerza militar.

Hay otras instituciones, profesiones y actividades que requieren también condiciones muy especiales para ejercer su función, incluso, asumiendo riesgos muy considerables y responsabilidades muy delicadas, y sometiéndose a control, en definitiva, condiciones muy exigentes, parecidas a las establecidas para los militares, como es el caso, por ejemplo, de ciertos cuerpos de policía, bomberos, urgencias médicas, prisiones, u otros de naturaleza similar. La diferencia es evidente como se observa, por ejemplo, en tiempo de paz, en que un policía es un agente de la autoridad del Estado en todo momento y un militar no, mientras que, en situación de guerra, el militar tiene la condición de autoridad plena del Estado y una capacidad de imponerse por la fuerza, muy superior a la de un policía.

---

<sup>36</sup> Oheling, Hermann. Op. cit. Pag. 44: "La fuerza de las armas no es fuerza bruta, sino fuerza espiritual".

En determinados casos, y para cubrir necesidades sentidas en tiempos y circunstancias de guerra, el Estado puede considerar conveniente que, ciertos servicios o estructuras civiles de condición intrínsecamente no-militar, participen en la función militar, para lo que han de ser encuadrados de forma real en la fuerza militar. Dichos cuerpos o servicios (cuerpos policiales, de fronteras, guardacostas, guardabosques, milicias, somatenes, etc.) son requeridos para cumplir determinados cometidos militares de la Defensa Nacional en tiempo o situación de guerra, porque si no, no lo serían. Por ello, deben adquirir la condición de militar y su encuadramiento durante el tiempo que dure ese requerimiento. Sin embargo, en algunos casos, existen excepciones que contemplan el carácter militar permanente de ciertos cuerpos policiales por compartir con las Fuerzas Armadas algunas de sus misiones desde tiempo de paz. Tal es el caso de la Guardia Civil en España, la Gendarmería en Francia o los Carabineros en Italia.

Aún hay que añadir que en estos tiempos aparecen nuevos riesgos que amenazan la identidad y supervivencia nacional y no son de tipo palmariamente bélico, como pusieron de manifiesto los atentados del 11-S en Estados Unidos. Con independencia de la mayor o menor dificultad para identificar a los agentes agresores y, en consecuencia, para reducir o neutralizar sus amenazas, es lo cierto que el mundo occidental cobró conciencia de hallarse sometido a una nueva confrontación, agresiva, abierta y creciente, proveniente de sectores integristas del islamismo radical que es preciso afrontar y neutralizar cuanto antes <sup>(37)</sup>.

La respuesta militar a una agresión grave y diferente a la de tipo bélico, como el terrorismo, el crimen organizado, la desobediencia civil o el desorden público, resulta claramente inadecuada pues no tendría sentido reducir al enemigo de este tipo con el potencial militar (carros de combate, artillería, aviones de caza o misiles), por más que sus activistas se consideren a sí mismos como soldados en guerra. Como ejemplo baste señalar cómo la lucha contra los terroristas palestinos por parte de las fuerzas militares israelíes no produce los efectos decisivos que serían de desear, o

---

<sup>37</sup> Fukuyama, Francis, *La gran ruptura*. Ediciones B. Barcelona 2000. Pag. 314: "La gente tiene que darse cuenta de que su vida comunitaria se ha deteriorado, que está adoptando conductas autodestructivas y que tiene que trabajar activamente para volver a establecer normas en su sociedad..."

cómo el ataque norteamericano a terroristas en Afganistán hubo de realizarse como bombardeos selectivos en el marco de la guerra civil afgana.

Son otras las fuerzas y energías (policía, jueces, información, etc.) las que deben afrontar la lucha contra estas nuevas formas de acción hostil, a la que la fuerza militar sólo puede prestar apoyos puntuales, como ya venía haciendo en los casos de calamidad y catástrofe.

## **Conclusiones**

Hay que reconocer sin complejos que la paz es un valor positivo en sí misma que, aunque utópico, sirve estupendamente para orientar la vida de la sociedad, y en ningún caso debe ser esgrimida como simple oposición no como elemento belígeno. No resulta aceptable la defensa de la paz por la mera descalificación de la guerra, sin tener en cuenta la razón que la promueve y la legitimidad de quien la emprende, si no es a costa de un planteamiento frívolo y, paradójicamente, belicoso contra la guerra.

El orden pacífico, configurado como expresión concreta, aceptable y tangible de la paz, es el fin esencial del estado. Su éxito como forma de convivencia radica en que acepta sin condiciones la diversidad y la contraposición, y se fundamenta en la hegemonía del principio jurídico.

La seguridad es una necesidad de la sociedad como estado de tranquilidad y orden, por lo que resulta imprescindible para cumplir los fines del Estado, es decir, para hacer efectivo el orden pacífico deseable. En este orden de ideas, la Seguridad Nacional se configura como una meta de la sociedad que se concreta mediante la correspondiente formulación del gobierno, con la que expresa la voluntad política de la sociedad para garantizar su identidad y supervivencia, que es tanto como decir su independencia, integridad y soberanía.

Pero la Seguridad Nacional es un fin, una situación a alcanzar, por lo que exige la determinación, creación y disponibilidad de un sistema de fuerzas, energías y recursos que la haga efectiva, y que constituye la Defensa Nacional. Así pues, la Seguridad y la Defensa Nacionales guardan entre sí la relación de fin a medio. No son pues intercambiables ni similares, por lo que no cabe apelar, como con

frecuencia ocurre, a la seguridad como a un concepto más amplio que el de defensa, como si se tratase de un medio y no de un fin.

El elemento esencial de la Defensa Nacional es la fuerza militar, pero su eficacia no se alcanza con la simple disponibilidad de una fuerza eficaz —que es condición necesaria— sino que es imprescindible un planeamiento riguroso y completo del problema de la seguridad, el respaldo sin reservas de la sociedad, la aplicación de una estrategia adecuada y una dirección eficiente —que constituyen la condición suficiente—. Por ello la condición más crítica de la Defensa Nacional es su autenticidad y su capacidad, es decir, la coherencia entre la formulación de la Seguridad Nacional, los valores en los que se apoya y el esfuerzo real de la sociedad para hacerla efectiva.