

Diplomacia y Marina

COOPERACION POLITICO-MILITAR

Propósito de este trabajo

Marina y Diplomacia son dos profesiones ilustres y de gran tradición, unidas por afinidades, analogías e íntimos contactos que tanto marinos como diplomáticos sienten instintivamente, pero sin saber a ciencia cierta cómo dos actividades tan aparentemente diferentes están unidas entre sí. Pretendo llevar al nivel de lo consciente esas afinidades y señalar además una serie de posibilidades de cooperación político-militar que pudieran existir y que serían mutuamente ventajosas para nuestras dos profesiones.

Diplomacia y Marina: factores analógicos

La disciplina militar de la diplomacia:

En primer lugar, lo que une a Marina y Diplomacia es la disciplina militar. El diplomático no es menos soldado que el marino. Aunque sorprenda, es un hecho que el diplomático está sometido a una disciplina que no conoce ningún otro cuerpo civil.

Por su especial misión y por el medio en que se desenvuelve, la diplomacia ha menester de esta disciplina militar, que exige una jerarquía bien caracterizada, con sus correspondientes rangos y grados de autoridad, cuidadosamente respetados y salvaguardados mediante formalidades adecuadas y una obediencia que lleva a sus miembros a lugares distantes con singular sacrificio de familia, amigos y hasta hogar, para el cumplimiento de un deber, no siempre grato.

Veamos con más detalles estos aspectos: atendiendo a su especial misión, la diplomacia tiene en común con los cuerpos armados la representación total del

Estado. Un Embajador representa personalmente al Jefe de su Estado y su misión representa a todos sus elementos políticos y administrativos. A su cargo queda la defensa y promoción de todos los intereses de cualquier clase de su nación. Con todo su aparato de banderas, honores y privilegios, la diplomacia despliega así sus filas en beneficio de la seguridad del Estado, tal y como lo pudieran hacer los cuerpos armados, salvo que con el empleo exclusivo de los medios pacíficos de la diplomacia. De esta manera, la embajada, rodeada de un elemento extraño, como el buque en la mar o como unidad expedicionaria, fuerza a sus miembros a una intimidad muy superior de la que normalmente tendrían y esto, poniendo a veces a prueba ciertas virtudes humanas y sacando a relucir defectos que de otra manera pasarían inadvertidos, exige un grado de disciplina que no conoce ningún otro cuerpo civil.

Por otro lado, la diplomacia es ante todo un arte que sólo con la experiencia se aprende. El joven tiene de esta manera respeto por el viejo, no tanto por una autoridad impuesta por el reglamento, como por reconocimiento de su superioridad profesional y artística. La disciplina diplomática está basada, sobre todo, en la modestia atenta del que está aprendiendo un arte.

El mundo exterior, medio diplomático, y el mar:

Pero es que los diplomáticos no son sólo soldados, sino más aún, auténticos "marinos" porque el medio en que se mueven se asemeja mucho a la mar. El diccionario de la Academia se ha dado bien cuenta de esta similitud del medio de la diplomacia y de la Marina cuando bajo el vocablo "instrucciones" dice que son "órdenes que se dictan a los agentes diplomáticos o a los jefes de fuerzas navales". El mundo exterior, en donde actúa el diplomático, requiere, como el mar, un cierto esfuerzo anfibio: no se puede cambiar de nacionalidad como si se tratara de un traje. Las características étnicas, la cultura nacional, el idioma propio, todas las tradiciones y gajes mentales que llevan aparejados estos elementos, la educación y los puntos de vista geopolíticos, en fin, toda la serie de fac-

tores complejísima que determinan la formación de la personalidad están profundamente afectados por la nacionalidad.

Por ello, salir de ese medio ambiente familiar y conocido de la nación —auténtica piel sociológica— para adentrarse por otro extraño y actuar en ellos, no como un turista, que pasa sin dejar huella ni recibir marca, sino como un verdadero agente que pretende mover elementos vivos de un país diferente como si del suyo se tratara, requiere un esfuerzo anfibio análogo al que impone el mar: es necesario preparar una nave, un instrumento de navegación, con sus jarcias y aparejos, saber usar la aguja de marear, conocer los elementos motores y tener, sobre todo, muchísima experiencia, la única que enseña cómo navegar con éxito, cómo dominar a esos elementos extraños aunándolos para sacar provecho de ellos.

Por eso encuentro yo que existe una gran afinidad humana entre marinos y diplomáticos; una afinidad que se deriva de la analogía que existe entre sus medios profesionales. Y por eso también, creo yo que lo que más se parece a una embajada es un buque. En efecto, una embajada es una unidad nacional destacada fuera del territorio nacional; al igual que los buques, goza de ficción de extraterritorialidad, suponiéndose que se trata de tierra patria; y al igual que en los buques, el embajador tiene capacidad para toda clase de actos legales, y autoridad suficiente para imponer la disciplina interna de su unidad. Como buques navegan las embajadas por los procelosos océanos del extranjero: sus derrotas las llevan a veces por mares placenteros y tranquilos, pero también otras veces a través de difíciles tormentas que incluso las hacen naufragar. Sin grandes trastornos pueden encontrarse muchos símiles entre la táctica naval y la diplomática. Las embajadas tienen las características de una nave; la necesidad y la costumbre han otorgado a toda misión diplomática unas condiciones mínimas de "navegabilidad". De esta forma, una embajada tiene el derecho consagrado por la costumbre y el derecho internacional de entrar en contacto con el Gobierno ante el que está acreditada, derecho que no le puede ser denegado en ningún caso, y goza de un estatuto especial en

el país de residencia que le garantiza su libertad de movimientos y de acción política, necesarias para el cumplimiento de su misión.

Vemos así a la embajada, montada como una unidad capaz de navegar por el exterior y dotada de un elemento motor.

Sobre esta expresión mínima la táctica diplomática goza de diversas modalidades que pueden compararse a la naval sin necesidad de deformaciones exageradas: la oceanografía de la diplomacia es la historia. Al igual que aquella enseña al marino las características del medio por el que navega, así la historia revela al diplomático el trasfondo profundo de un pueblo, pues el pasado no por ser lejano deja de ser un activo motor del presente.

Una vez situada, la nave diplomática se dedica, ante todo, al reconocimiento de la zona; al estudio de la situación política del momento; al análisis de los factores políticos, económicos y sociales de la nación; a la reflexión sobre el carácter y temperamento de sus dirigentes.

De esta forma, los aparatos meteorológicos los proporcionan las ciencias políticas; los serviros, radares, hidrófonos y sonares: la sociología y la economía; la identificación y valoración de los sujetos localizados: la sicología.

Una vez halladas las incógnitas de la situación, la nave diplomática se dispone a la acción y tiene como los buques a su disposición una panoplia de armas y de posibilidades diversas de acción para adaptarse con la mayor flexibilidad a una situación determinada: notas diplomáticas, actos de diverso calibre; gestiones especiales en forma de algún que otro misil; gestiones ocultas a modo de insidiosos submarinos; contramedidas electrónicas (a veces en el sentido literal de la palabra), necesidad absoluta de una cobertura aérea adecuada, que es el respaldo que en todo momento y en todo caso ha de recibir de su Gobierno.

La oficialidad de una embajada también está dividida en especialidades según sus diversas funciones: su oficina comercial cubre el flanco económico; su consulado, el de la colonia española con todas sus complejidades, ventajas y desventajas (es un flanco de reacciones imprevisibles); su oficina cultural constituye

su descubierta avanzada, preparando el avance de la embajada con suficiente antelación, pues el respeto por la cultura de una nación es como la reputación de una persona y la extensión cultural que realizan nuestras embajadas tiene como objeto reforzar la postura negociadora de nuestro país, ganándose la simpatía y el apoyo de la población extraña.

Por otro lado, la oficina de información y prensa ha destacado dragaminas y minadores removiendo los posibles artefactos que prepara la prensa y los medios de difusión extranjeros y plantando, cuando puede, alguna que otra mina en las mismas linotipias y ondas del enemigo.

Todo ello indica por qué existen esos lazos de automática comprensión y de simpatía entre marinos y diplomáticos, y también por qué la Secretaría de Estado ha podido definirse como "primera línea de la defensa".

Existe un factor ulterior: el mar, que siempre ha sido un factor universalista, como medio enfocado siempre hacia el exterior, es indudable que ha dado a los marinos un punto de vista especialmente abierto a comprender lo exterior, enfoque que les une a los diplomáticos en grado superior al de otras armas.

Diplomacia y política militar

Ahora bien, dejando a un lado esta similitud entre Marina y Diplomacia, como estados humanos que determinan seres muy afines, es necesario destacar que existen además contactos sumamente importantes entre Diplomacia y los Cuerpos Armados de una nación. Se trata de contactos que por no estar debidamente institucionalizados en nuestra patria conviene señalar con atención.

La política militar es parte de la política exterior

En efecto, la política militar es evidentemente una parte de la política exterior, de la que no puede estar divorciada ni conceptual ni institucionalmente. La política exterior de una nación pretende asegurar la existencia del Estado y la defensa de sus intereses. La política militar coordina los medios militares de la nación con ese fin, tanto en tiempo

de paz como en guerra. No es fácil distinguir entre política militar y diplomacia en términos conceptuales. Pensemos un poco en la tan conocida frase de Clausewitz, que de tan citada ha perdido su sentido: "La guerra es una mera continuación de la política por otros medios". En esta definición la palabra "continuación" ha permitido pensar que primero actúa la diplomacia y cuando ésta falla viene la guerra, de forma que durante la paz los diplomáticos actúan por su cuenta y los cuerpos armados por la suya, mientras que durante la guerra los diplomáticos se van a casa y empiezan a actuar los militares. Nada más alejado de la verdad. Por eso creo conveniente citar la manida frase de Clausewitz en toda su extensión.

Dice Clausewitz (pág. 23 "On War", trad. mía):

"La guerra de una comunidad —de naciones enteras y en especial de naciones civilizadas— se inicia siempre partiendo de una condición política. Es, por tanto, un acto político. Ahora bien, si se tratara de una expresión de fuerza perfecta, incontrolada y absoluta, como deduciríamos meramente de su concepto, entonces en el momento mismo de ser llamada por la política, la guerra tomaría el lugar de la política, a la que apartaría como algo bien independiente, siguiendo tan sólo sus propias leyes, del modo en que una mina no puede ser orientada en el momento de explotar en ninguna otra dirección de aquella que le fue dada por preparativos previos. Así es como se ha visto esta materia hasta ahora, siempre que una falta de armonía entre política y la conducción de la guerra ha requerido distinciones teóricas de esta naturaleza. Pero no es así y esta idea es radicalmente falsa... Si reflexionamos en que la guerra tiene un objetivo político como raíz de su existencia, entonces por supuesto que este motivo original deberá también continuar conduciendo su vida con las primeras y más altas consideraciones de la misma. De todas formas, el objetivo político no es un despótico dictador al respecto; tiene que adaptarse a la naturaleza de los medios, y aunque los cambios de los medios puedan significar modificaciones del objetivo político, éste mantendrá siempre un lugar superior en toda consideración. La política, por tanto, está entremezcla-

da con todas las acciones de la guerra y debe de ejercer una continua influencia sobre ella, en la medida en que lo permitan la naturaleza de las fuerzas que ha liberado. Vemos así que la guerra no es sólo un mero acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de la relación política, una continuación de la misma mediante otros medios".

Y aún más abajo dice también (pág. 25):

"La guerra... es también una maravillosa trinidad compuesta de la violencia original de sus elementos, el odio y el antagonismo, que pueden ser considerados como instintos ciegos, del juego de probabilidades y de la suerte, que convierte a la guerra en una actividad libre del alma, y de la naturaleza subordinada de un instrumento político, por donde pertenece puramente a la razón. El primero de estos elementos corresponde más al pueblo; el segundo, más al general y a sus ejércitos; el tercero, más al Gobierno... Estas tres tendencias... están profundamente enraizadas en la naturaleza de la guerra... Una teoría que prescindiera de alguna de ellas o estableciera una relación arbitraria entre ellas entraría inmediatamente en contradicción con la realidad, y puede, por tanto, considerarse destruida por este hecho tan sólo".

De estas autorizadas palabras podemos deducir los siguientes principios:

a) Ante todo, la política y la guerra están íntimamente unidas tanto en la paz como durante las hostilidades, contrariamente a la opinión vulgar de que donde termina la una empieza la otra. En la paz la política no puede despreciar la capacidad militar de la nación, so pena de frustrar sus propios esfuerzos, y durante la guerra no puede olvidarse el objetivo político que ha motivado las hostilidades.

b) Algo análogo ha de decirse de diplomacia y política militar. El diplomático no puede desconocer en la paz la importancia que tiene lo militar respecto a la política exterior de la nación. Hemos visto en una espléndida conferencia del capitán de corbeta Cebrián (Curso

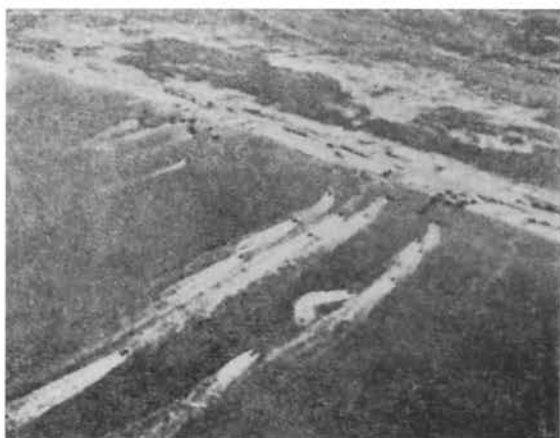
Mando Superior número 6, Escuela de Guerra Naval, 1970) cómo la posición estratégica de una nación está en función de su potenciación bélica y cómo una ventaja geopolítica puede convertirse en un motivo de debilidad y de vulnerabilidad si la nación que la goza no saca provecho de esa ventaja inicial elevando al máximo su potencialidad militar. Por su parte, los militares no pueden pensar en la potenciación de su sistema estratégico sin tener siempre bien en cuenta las tendencias futuras que manifiestan las relaciones internacionales y sus consecuencias sobre la política exterior del país, única base sobre la que cabe estructurar una estrategia adecuada.

c) Un nexo de unión entre ambos puntos de vista aparecen en torno a las servidumbres de la técnica. Clausewitz bien dice que la política no es un dictador absoluto de la estrategia y que el arte militar tiene características técnicas que obligan a la política a adaptarse al medio que emplea, como se adapta el hombre a las características de su herramienta. De esta forma, la diplomacia necesita conocer la manera en que las nuevas armas e innovaciones bélicas afectan o pueden afectar la posición estratégica de la nación y por ende tener consecuencias respecto a su política exterior. Ello le obliga a acudir a los técnicos de la guerra en busca de información y de conocimientos que sólo ellos pueden proporcionar.

d) Estos principios siguen siendo válidos en tiempo de guerra. La diplomacia, lejos de interrumpir sus actividades en espera de la conclusión de las hostilidades, redobla sus esfuerzos y tiene misiones específicas en el derecho internacional de guerra; ganando y conservando aliados, vigilando el estricto cumplimiento de la neutralidad, acechando una oportunidad para negociar una paz provechosa y siguiendo cuidadosamente las tendencias de las relaciones internacionales para apreciar cualquier cambio que pueda modificar los supuestos básicos de la estrategia nacional. Más adelante veremos en qué manera han de relacionarse diplomáticos y militares para el cumplimiento de estas funciones.

Aplicabilidad de estos principios en nuestros días

Es posible que algunos piensen que estas consideraciones están anticuadas y que no se aplican más que a la guerra de gabinetes y de alianzas de los dos últimos siglos. En realidad conservan todo su valor.



Guerra de Corea.

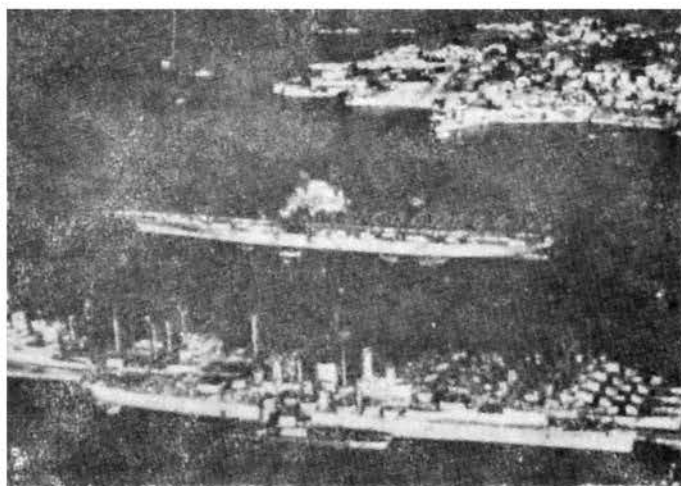
En primer lugar, el mismo peligro de una conflagración atómica mundial ha paralizado a las potencias que poseen armas nucleares, hasta el punto de que se ven obligadas a acudir con medios exclusivamente convencionales para sofocar los numerosos conflictos limitados de nuestro tiempo. El Partido Comunista ruso, dándose perfecta cuenta de esta evolución, abandonó a la muerte de Stalin la estrategia de confrontación de superpotencias que había caracterizado hasta entonces a la guerra fría y, sin descuidar el equilibrio de las armas globales, introdujo la estrategia de "guerras de liberación", es decir, de conflictos limitados y subversivos, en los que al amparo de un acuerdo tácito de no emplear las armas nucleares masivas piensan obtener mayores ventajas prácticas. Es lástima que Occidente no se haya dado cuenta de la efectividad de esta estrategia e insista en desconocer la realidad y legitimidad de los factores políticos que originan esos conflictos limitados. Los conflictos de Corea, de Vietnam y, sobre todo, del Oriente Medio son ejemplos ya clásicos de esta estrategia rusa y de ese error de visión de Occidente. A estos



Guerra de Vietnam.

conflictos les son plenamente aplicables las consideraciones anteriores sobre la mutua relación entre diplomacia y política militar a las que se aludía antes. Por otro lado, la estrategia nuclear total o global no escapa tampoco a esta relación. Es verdad que si algún día estalla un conflicto total no habrá ni tiempo de pensar en las palabras "diplomacia" y "política militar" y que todo sucederá de forma tan dramáticamente repentina y destructiva que sólo quepa la posibilidad de reacciones inmediatas, automáticas y definitivas.

Pero no es menos cierto que una guerra de estas características ve precedida de complejos y prolongados preparativos que tienen muy en cuenta los supuestos estratégicos y políticos de la situación mundial. La guerra total es como un aparato de relojería en el que la "solución final" va montándose poco a poco en un complicado y voluminoso engranaje de características altamente variables. Hasta el momento en que "estalle" el mecanismo, su complejidad habrá supuesto esfuerzos diplomáticos y milita-



VI Flota.

res de extensión, naturaleza y características no muy diferentes de los que se llevan a cabo durante las hostilidades de un conflicto limitado. Es lo que se ha dado en llamar la "guerra fría".

La Marina ofrece un ejemplo clásico respecto a la íntima unión entre diplomación y política militar: la "diplomacia del cañonero", término adecuado que responde a una viva realidad. La visita de una flota a un puerto extranjero o sus maniobras en una zona determinada constituyen actos diplomáticos de considerable transcendencia: en puertos amigos es signo visible del valor de una alianza y en puertos hostiles una advertencia que invita a la reflexión, disuade de una agresión no meditada y puede incluso ejercer una fuerte presión sobre la política local provocando cambios en su situación política. Ningún embajador tiene más éxito que cuando a sus espaldas vislumbra la sombra de un cañonero.

Prueba de que este tipo de "diplomacia" continúa existiendo en nuestros días,

naval en nuestro mar no tiene más misión que la de realizar eventualmente las maniobras y visitas de "presencia" que exija la zona mediterránea.

Equilibrio entre diplomacia y política militar

Hasta ahora hemos visto las necesidades de aunar diplomacia y política militar, es decir, de asegurar la armonía que debe existir entre la política militar y la política exterior, como entre la parte y el todo. Una vez aunadas, ha de verse que también diplomacia y política militar pueden estar en conflicto. En efecto, la política exterior es la que debe presentar un conjunto armonioso y equilibrado entre sus diversos factores, pero la política militar y la diplomacia obedecen a motivos y razones diversas, incluso contradictorias, de cuyo conflicto ha de surgir el equilibrio que caracteriza la política exterior.



Buques Soviéticos en el Mediterráneo.

es la Sexta Flota en el Mediterráneo, que ha realizado varias misiones de este tipo, y cuya sola presencia en nuestro mar tiene este significado. Igualmente, la "On Call Navy" del OTAN en el Mediterráneo que a falta de una auténtica fuerza

Diplomáticos y militares persiguen el mismo objetivo: asegurar la preservación de la nación y defender sus intereses. Pero es evidente que el diplomático concentra su atención en los medios pacíficos de lograr ese objetivo, mientras que

el militar se concentra en los medios e instrumentos bélicos, en las armas. Y en ocasiones uno de estos medios puede destruir la finalidad del otro.

El optimista piensa que siempre logrará arreglar las cosas por las buenas, mientras que el pesimista no cree más que en la fuerza y en la violencia. El hombre que se sitúa en un justo medio sabe que es preferible lograr las cosas mediante arreglos amistosos, pero también sabe que las palabras dulces suenan mejor cuando las pronuncia una mandíbula de hierro y también que si una mano de acero puede ser contundente va mucho más lejos cuando va envuelta en un guante de seda. En una palabra, la política exterior ha de guiarse por un doble principio, en dosis equilibradas, de medios bélicos y diplomáticos o, como aconseja el Presidente Teodoro Roosevelt a sus diplomáticos: "hablad con suavidad, pero llevad un buen garrote".

En la práctica, sin embargo, este equilibrio es más difícil de conseguir. Una nación puede fácilmente caer en un extremo o en otro. No es la primera vez en la Historia que el miedo y la desesperación, o la ambición y el espíritu de agresión y conquista se han aunado para cargar el acento de la política exterior sobre su vertiente militar. Cuando así ha sucedido, las naciones, convertidas en máquinas de guerra, habrán podido conseguir éxitos iniciales brillantísimos y haber ganado muchas batallas pero han acabado perdiendo las guerras, pues despertaron el miedo de los débiles y la desesperación de los vencidos; o incitaron a otros a imitar su ambición y su agresividad, despertando los mismos sentimientos que dieron origen a su propia fuerza militar. Se inician así reacciones antagónicas que conducen a la aparición de potencias rivales y de alianzas defensivas que acaban compensando la fuerza inicial de las naciones belicistas, cambiando la corriente de la historia y trocando las victorias en derrotas e incluso en aniquilamiento final.

La Historia está llena de ejemplos.

Por su lado, las naciones que al amparo de una situación geopolítica protegida o que durmiéndose sobre sus laureles se olvidan de las realidades de la vida y descuidan su capacidad militar con

la esperanza de resolver todas sus dificultades mediante los procedimientos pacíficos de la diplomacia, están en realidad provocando con su debilidad militar el atropello de sus legítimos intereses, por procedimientos no menos diplomáticos, y en último extremo la agresión por otros más fuertes y menos escrupulosos.

Organización de la cooperación político-militar

Pasando del campo de los principios al de su organización práctica nos encontramos, por supuesto, con el espinoso problema de la estructura orgánica de la defensa nacional. El alcance limitado de este trabajo aconseja, sin embargo, no entrar en ese complejo problema, señalando sólo ciertos supuestos básicos de los que se derivan sus conclusiones, haciendo mención de cómo podrían llevarse a la práctica en lo que concierne a Marina y Diplomacia.

En todos estos temas de orgánica hay que tener mucho cuidado de no perder de vista el objetivo a perseguir. La orgánica no es más que un concepto funcional: está en función de la realidad y de las actividades que pretende organizar. Debe, por tanto, servir a la función y no al revés. No hay que dejarse llevar por las sutilezas tentadoras de la metodología, sino recordar que es el resultado el que nos interesa.

a) Fases de la cooperación político-militar

Atendiendo a este peligro, es necesario subrayar por encima de las muchas disquisiciones metodológicas que se hacen en torno al concepto de la defensa nacional, que las funciones básicas de la política exterior son las siguientes:

1. Asegurar las tres fases de preparación, decisión y ejecución de toda política.

2. Asegurar que en estas tres fases se mantenga entre diplomacia y política militar que hemos definido como esencial de la política exterior.

3. Mantener en todo caso y en todo momento la supervisión política del Gobierno sobre esos dos elementos y a lo largo de esas tres fases.

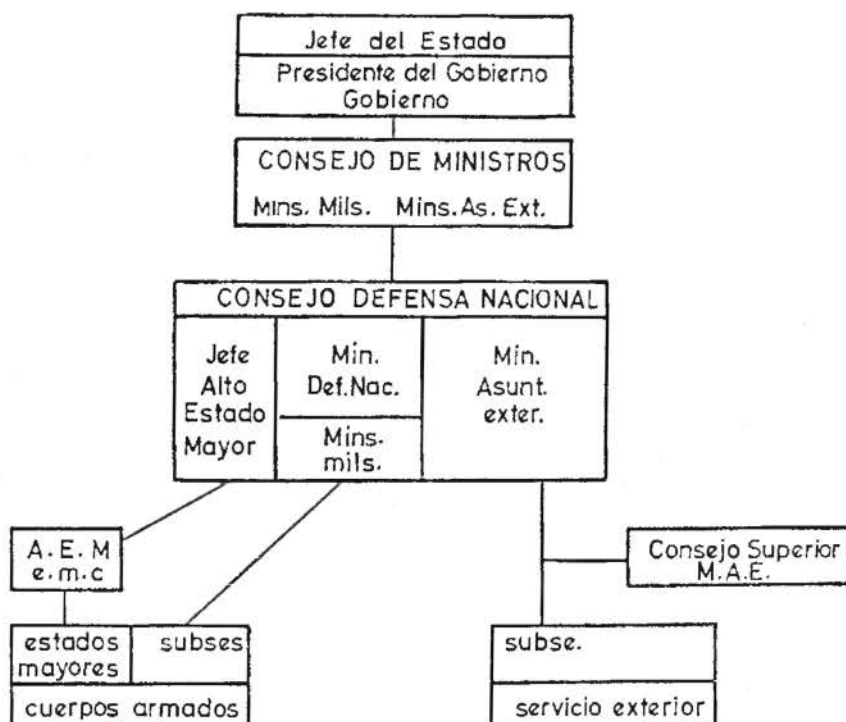


Gráfico I

- b) Forma de asegurar la presencia de diplomáticos y militares, y su enlace con la política en cada una de estas fases

En consecuencia, pueden estudiarse los siguientes aspectos del proceso decisorio de la política militar:

A. La decisión:

Es indudable que la decisión de la política exterior, y por tanto de la militar, corresponde al Consejo de Ministros, como órgano supremo del Gobierno. En él están representados los Cuerpos armados tanto como la Diplomacia, a través de sus respectivos Ministerios políticos.

Ahora bien, la práctica ha demostrado que las cuestiones relativas a la Defensa exigen un órgano más restringido y especializado. En Francia, por ejemplo, existe un Consejo de Defensa general y otro más restringido para temas especiales. En los Estados Unidos, el Consejo de Seguridad Nacional recomienda al Presidente las decisiones a adoptar en temas de Defensa. No es necesario añadir que en estos dos casos se respetan los principios antes citados: en estos dos consejos restringidos de Defensa están representados militares y diplomáticos,

se trata de órganos supremos de decisión y están perfectamente enlazados práctica y constitucionalmente con el Gobierno político de la nación. No puede decirse lo mismo de la Junta de Defensa Nacional. Ni ésta tiene la autoridad necesaria, ni está debidamente asegurada la participación del Ministerio de Asuntos Exteriores, ni está claramente estatuida su relación práctica y constitucional con el Gobierno político de la nación.

B. Ejecución de la decisión:

Es evidente que la ejecución de las decisiones relativas a la Defensa corresponden a los Ministerios militares y al Ministerio de Asuntos Exteriores en diversos grados según la naturaleza de los temas. Igualmente evidente es que bajo la supervisión política de cada Ministerio la puesta en práctica de las decisiones corresponde a los Cuerpos Armados y a la Diplomacia.

Ahora bien, es necesario un órgano de enlace entre el Consejo de Ministros y su Junta Nacional de Defensa y los Ministerios encargados de la ejecución de sus discusiones.

Recordando siempre los principios orgánicos antes expuestos, todas las naciones han coordinado la Defensa en la figura de un Alto Estado Mayor o Estado Mayor Conjunto. No parece necesario extenderse sobre las ventajas de esta coordinación; baste decir que incluso cuando no se ha hecho así, siempre que ha surgido una guerra, la necesidad lo ha impuesto sea cual fuere su organización y carácter, que es tema en el que este trabajo no pretende entrar.

Ahora bien, el equilibrio que debe existir entre política militar y diplomacia para lograr una política exterior armónica debe lograrse orgánicamente en la figura de este Alto Estado Mayor. Existen, en primer lugar, ciertas actividades, tales como la de información e inteligencia, en las que los diplomáticos encuentran su medio profesional y en las que, por tanto, podrían proporcionar excelentes servicios. En segundo lugar, su presencia aseguraría que a la hora de decidir y de ejecutar se plantearía al me-

Alto Estado Mayor la presencia de representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Por otro lado, el Estado Mayor Conjunto debe coordinar también dos contactos importantísimos a efectos de la ejecución de la decisión: las Cortes y la opinión pública.

Debemos recordar que el legislativo dentro del sistema constitucional de Occidente está montado sobre el principio de separación de poderes. Esto significa que por su misma estructura, el Parlamento o las Cortes, tendrá siempre la tendencia natural a supervisar con ojo crítico la acción del Gobierno y a contradecir su política en lo posible.

Si a esto unimos que el origen mismo del sistema parlamentario está basado sobre el principio de que los representantes elegidos del pueblo son los llamados a decidir el gasto público, veremos la importancia que tienen los Parlamentos para las Fuerzas Armadas y en general

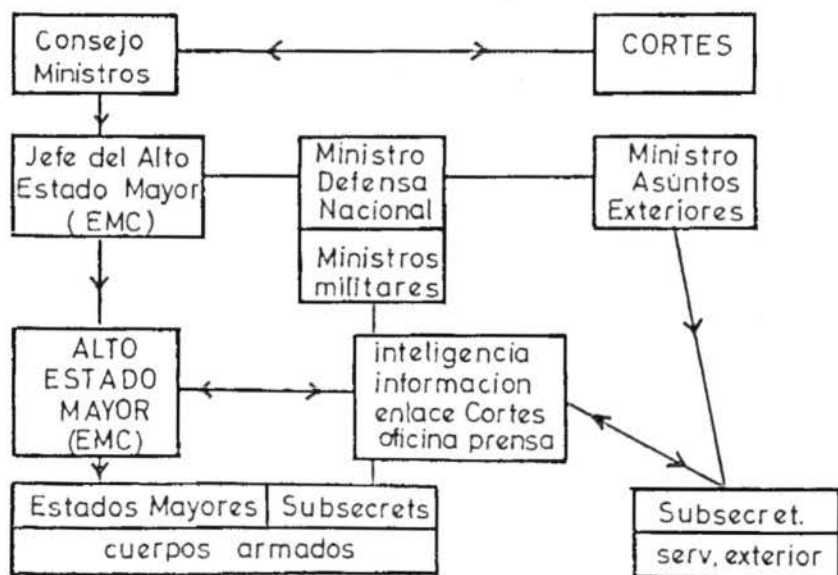


Gráfico II

Elementos orgánicos: cooperación diplomático-militar, enlace con el Gobierno político.

nos la posibilidad de la necesaria coordinación.

En Francia y en los Estados Unidos la participación de diplomáticos en el Alto Estado Mayor a efectos de información y coordinación es un hecho que se da por supuesto. Se echa de menos en nuestro

para la política militar de la nación. Es verdad que en España el sistema no funciona de esta manera. Pero sin embargo, las Cortes han alcanzado ya una cierta influencia empleando los medios de difusión para presionar sobre el Gobierno a través de la opinión pública. En todo

caso, es de prever que su influencia aumentará en un futuro no lejano.

Por ello es conveniente que el Alto Estado Mayor, en su futura organización como Estado Mayor Conjunto, tenga en cuenta esta necesidad de establecer contactos efectivos con los miembros de las Cortes, teniéndoles informados de las necesidades de las Fuerzas Armadas, explicándoles las razones técnicas y sus posibilidades de acción, en una palabra, ayudándoles para que ellos mismos puedan defender las necesidades de la política militar de la nación a la hora de votar los presupuestos.

Lo mismo ha de decirse respecto a la opinión pública a la que hay que preparar debidamente a través de los medios de difusión, despertando su conciencia respecto a las necesidades de las Fuerzas Armadas y de la Defensa nacional.

Ambas funciones, la de enlace con las Cortes y la de información y prensa, podrían ser desempeñadas por nuestro servicio diplomático, junto con el personal militar del Estado Mayor, pues se trata de actividades que el diplomático realiza profesionalmente y para las que está, por tanto, preparado no sólo por su educación, sino también por su experiencia. Desgraciadamente no existe una oficina de enlace con las Cortes en nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores, a diferencia de lo que sucede en otros países, quizá por el escaso desarrollo de nuestras Cortes no exija este esfuerzo, pero, en cambio, nuestra Oficina de Información Diplomática ha experimentado ya una gran difusión. La experiencia adquirida en esta Oficina sería útil para el Estado Mayor Conjunto si se deseara organizar estos contactos.

Tampoco está asegurada en nuestro caso la necesaria conexión con la política del Gobierno al nivel de Estado Mayor Conjunto. Es cierto que la figura del jefe del Estado Mayor en Francia como en los Estados Unidos tiene suficiente autoridad para lograr la efectiva coordinación de los Ministerios militares y de sus respectivos Cuerpos armados. Pero, por otro lado, la conexión entre el Estado Mayor Conjunto con el Gobierno se logra mediante un Ministro de la Defensa. Sin entrar en la polémica que esta figura parece plantear, se quiere señalar, sin embargo, que siendo el jefe del Es-

tado Mayor Conjunto un militar es preferible y además muy conveniente en términos prácticos que su relación con el Gobierno se realice a través de un intermediario político.

Cuando el Presidente del Gobierno es una figura enérgica no hay inconveniente en que él mismo realice las funciones de Ministro de Defensa. Pero acontece que no siempre se trata de una figura enérgica y, en todo caso, difícilmente puede tener tiempo suficiente para dedicar la atención que exigen los temas de la Defensa nacional y muy especialmente los que plantea la coordinación de los servicios armados. Pongamos por ejemplo el caso de la Aviación Naval: es muy probable que el Presidente de un Gobierno —ya muy preocupado con disensiones entre sus ministros motivadas por otros temas, quizá incluso por una coalición de partido— no quiera contribuir a la desunión de su Gobierno con tema tan espinoso. Por el contrario, un Ministro de la Defensa podría encontrar en este tema campo abonado para sus actividades políticas y se enfrentaría con mucha mayor decisión —e incluso con el secreto apoyo del Presidente del Gobierno— para lograr la resolución del problema.

Indudablemente, las funciones de este Ministro de Defensa también podrían ser desempeñadas por el Vicepresidente del Gobierno, pero estimo que incluso en este caso se darían problemas y coventuras políticas que distraerían al Vicepresidente de las ocupaciones propias de su cargo. Es preferible, a mi juicio, un Ministro de Defensa, en íntimo contacto con el jefe del Alto Estado Mayor, asegurando así el debido contacto entre los elementos diplomáticos y militares a sus órdenes, y el Consejo de Ministros por un lado, y los Ministerios militares y el de Exteriores por el otro.

Por otro lado, no es conveniente que el jefe del Alto Estado Mayor quede expuesto a la luz del público o de las Cortes cuando sea necesario que el Gobierno explique su política militar, sea a los medios de difusión, sea ante el legislativo. No es ésa la misión del jefe del Alto Estado Mayor y su profesión militar no le prepara precisamente para este tipo de contactos. Un Ministro de Defensa, en cambio, desempeñaría esta misión con facilidad, protegiendo con su persona la

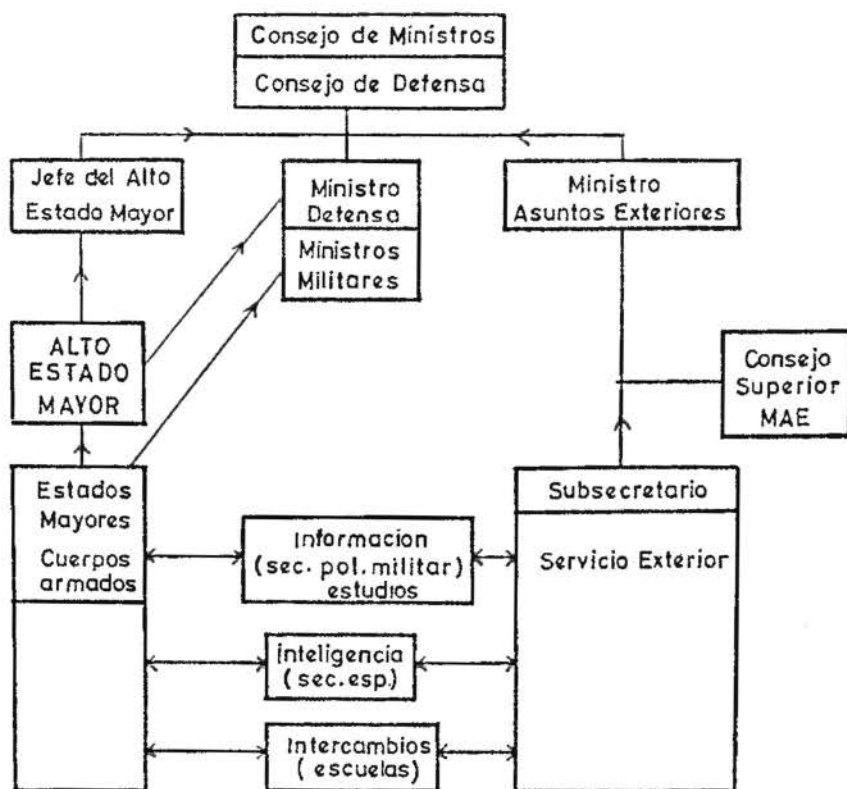


Gráfico III

Elementos orgánicos: cooperación diplomático-militar, enlace con el Gobierno político.

figura del jefe del Estado Mayor, defendiendo probablemente con más éxito la política militar e incluso sacando partido de la situación: esa es la misión de los políticos.

C. Preparación de la decisión:

De la misma manera en que la ejecución de la decisión no puede encomendarse a los órganos supremos que la adoptan, tampoco puede esperarse que su preparación quede abandonada a los mismos. Causa extrañeza que si bien todo el mundo piensa en la necesidad de proveer mandos inferiores para la ejecución, en cambio, parece que se cree que las ideas surgen espontáneamente en las mentes geniales del Gobierno. Nada más lejos de la realidad, sea dicho con todo respeto para sus eminentes miembros: el político tiene que estar por encima de las situaciones concretas; su misión es decidir, pero no el ahondar en el detalle de las cuestiones en busca de decisiones. La organización administrativa del Gobierno es la que debe proporcionar los

balones que debe "chutar" el político. Indudablemente los mismos órganos encargados de la ejecución de las decisiones son los más adaptados y preparados para iniciar los estudios y tener las ideas que luego cristalizarán en forma de decisiones políticas.

Por este mismo olvido, si bien todos están de acuerdo en la necesidad de coordinación entre militares y diplomáticos, y entre éstos y el Gobierno, a la hora de decidir y ejecutar, en cambio, todos parecen olvidar que la misma coordinación, si no mayor, debiera de existir a la hora de iniciar ideas y preparar decisiones. Es en este campo donde más se echa de menos, a mi juicio, la coordinación entre los servicios. Por esta falta de coordinación se producen duplicaciones absurdas de trabajo y defectos considerables en la preparación de las decisiones. Así, por ejemplo, en el Ministerio de Asuntos Exteriores no existe una auténtica sección político-militar. Estos asuntos están distribuidos por diversas direcciones de la Dirección General de Política Exterior, e incluso en la de

Relaciones Económicas, Cooperación Internacional y Relaciones Culturales. Estas secciones son concretamente: la Jefatura de Asuntos Atlánticos, en la Subdirección General de Norteamérica; la Jefatura de Organismos Políticos Regionales de Europa Occidental y de Europa Oriental, en la Sección General de Europa; la de Pactos Políticos Internacionales; luego en la Dirección General de Relaciones Económicas una sección encargada del tráfico de armas, y en las Direcciones Generales de Cooperación Internacional y de Relaciones Culturales, diversas jefaturas que de forma marginal tocan problemas de carácter político-militar, como son la conferencia sobre el derecho del mar, los organismos internacionales encargados de la pesca, de la meteorología, oceanografía, etc.

En estas secciones, unos probos funcionarios se dedican a realizar labores para las que no han sido preparados profesionalmente: confeccionan mapas sobre la presencia de buques soviéticos en el Mediterráneo, estudian el equilibrio estratégico entre las superpotencias valorando las consecuencias del sistema antiproyectil, de las conversaciones para la limitación de sistemas estratégicos, de las cabezas atómicas simultáneas de trayectoria independiente, de los tipos más modernos de armas que surgen en tierra, mar y aire, etc.

De una manera similar, en el Alto Estado Mayor y en cada uno de los Ministerios militares se realizan estudios sobre la situación política mundial, realizados por funcionarios no menos probos e igualmente carentes de una formación profesional en este campo.

En ambos sectores los resultados pueden ser excelentes: en Exteriores existen funcionarios de gran prestigio y reconocidos conocimientos político-militares, de la misma manera que en los Cuerpos militares existen oficiales muy capaces e informados en el terreno de las relaciones internacionales. No se trata de juzgar sus respectivas capacidades mentales, sino de señalar que éste no es el cometido profesional que les compete. Los diplomáticos debieran de tener la posibilidad de acudir a los Cuerpos armados y al Alto Estado Mayor en busca de los conocimientos y de la información de carácter militar que necesitan para sus

valoraciones políticas, de la misma manera que los militares debieran de contar con las valoraciones diplomáticas de la situación mundial que les puede proporcionar Exteriores.

De esta manera la cooperación entre ambos rendiría excelentes frutos respecto a la preparación de las decisiones de los órganos políticos. En la actualidad, sin embargo, esta cooperación no pasa del nivel de subsecretarios, que legalmente son los únicos contactos entre Ministerios. Ahora bien, los subsecretarios son unos señores sumamente ocupados con multitud de materias y lo último en que van a pensar es en la coordinación político-militar de sus respectivos servicios.

Propongo, en consecuencia, que la Junta de Defensa Nacional tenga una junta subordinada de subsecretarios o sus representantes. Igualmente, que al amparo de ésta se organicen reuniones periódicas que sin necesidad del pomposo título de comisiones interministeriales, que no conduce a ninguna parte y crea, en cambio, obstáculos casi insuperables de reunión, se celebren por los funcionarios interesados sea en un Ministerio sea en el otro, según la naturaleza del asunto.

D. La docencia y el estudio:

La preparación de las decisiones tiene otros dos aspectos no menos importantes e igualmente descuidados: ¿quién puede dudar que en la preparación de una decisión intervienen de forma fundamental la docencia y los órganos de estudio e investigación?

Nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores brilla igualmente por su falta de preparación en estos dos importantes campos. No existe ningún órgano de estudios e investigación, ni tan siquiera de información. Cada vez que un diplomático desea averiguar un dato ha de acudir por la fuerza a sus propios archivos personales, formados a base de laboriosos esfuerzos durante años. Si algún novato intenta acudir a los archivos se encontrará con curiosas sorpresas y es posible que trabaje las más amistosas relaciones personales con el personal del archivo tras las muchas horas que pasará en ellos buscando un expediente, pero lo que es éste no lo hallará hasta que ya nadie tenga interés en la cuestión, Mucho

menos existen secciones encargadas de estudios que el diplomático o no realiza en absoluto o se ve obligado a hacer en sus ratos de ocio.

No creo que la situación sea mucho mejor en los Ministerios militares.

La sección político-militar a la que antes aludí proponiendo su creación en el Ministerio de Asuntos Exteriores debiera tener la capacidad suficiente para asegurar un buen centro de información y un equipo de estudios. Sería sumamente conveniente que en esta sección estuvieran destinados oficiales de los tres Ejércitos, con categoría no superior a teniente coronel (capitán de fragata), con objeto de proporcionar los conocimientos de sus respectivas especialidades en la formación de ese centro y en la redacción de sus estudios político-militares.

Las mismas consideraciones hay que hacer respecto a la docencia. ¿Puede alguien negar que después de las escuelas ya nadie puede estudiar y que el cúmulo de conocimientos que uno ha adquirido antes de ingresar en el servicio es prácticamente la única mina de conocimientos que va a ser explotada a lo largo del ejercicio de su profesión? De ahí la importancia de la docencia cuando se piensa en la preparación de la decisión.

Dos consecuencias se derivan de este hecho: por un lado conviene intercambiar personal docente en las respectivas escuelas. En la actualidad, tanto en las escuelas militares como en la diplomática sus profesores se afanan por explicar temas ajenos a su profesión. Un diplomático en las escuelas militares y un militar en la diplomática podrían proporcionar valiosos servicios de docencia en sus respectivos campos. No es necesario para ello crear nuevos cargos recargando plantillas y cuadros de sueldos ya agotados: basta con destinar a los interesados como agregados a dichas escuelas con el título y nombre que se estime más oportuno, mientras ellos siguen cobrando por sus respectivos Ministerios.

En segundo lugar, es sumamente conveniente que a lo largo de la carrera el funcionario tenga la oportunidad de detenerse a refrescar un poco sus conocimientos. Los Cuerpos armados han or-

ganizado ya estos cursos de mando superior, así como los del CESEDEN. Se echa de menos este valioso procedimiento en la carrera diplomática. Creo que la Escuela Diplomática podría organizar perfectamente estos cursos a rango de consejeros y secretarios de embajada primero, y de ministros plenipotenciarios luego, y en estos cursos sería igualmente conveniente el intercambio de alumnos, que veo práctica la Escuela de Guerra Naval.

Estas actividades de docencia y estudio pueden ser simultáneas: un diplomático destinado a una escuela militar o un militar destinado a un centro diplomático de estudios pueden simultanear perfectamente la preparación de sus respectivos trabajos con labores de docencia: conferencias, juntas de información, o simplemente estando a la disposición de los alumnos para contestar a sus preguntas y aclarar sus dudas.

* * *

En conclusión: la cooperación político-militar es absolutamente necesaria si se quiere organizar efectivamente la política exterior y la política militar de la nación. Este dictado viene impuesto por la naturaleza misma de la política militar, y el que quiera desconocerlo, en palabras de Clausewitz, está condenado por este mero hecho a la ineffectividad y a la frustración de sus mejores esfuerzos.

Esta cooperación no existe en nuestro sistema defensivo; ni al rango de la decisión, ni en el de su ejecución y preparación. Y esta falta es tanto más absurda cuanto que sería relativamente fácil de lograr. Sabemos que nuestro país tiene una penosa escasez de recursos junto con unas necesidades muy elevadas en el campo de su defensa, precisamente por la tan cacareada posición estratégica privilegiada que ocupa. Ahora bien, lo único que nos puede sobrar es organización: en este campo bien pudiéramos permitirnos un lujo o ental. En todos los proyectos de coordinación que he mencionado en este trabajo los gastos son insignificantes y los resultados serían altamente satisfactorios. Pongámonos, pues, manos a la obra.