

CONFERENCIA SOBRE LA DEFENSA Y ADMINISTRACION EXTERIOR: SEGURIDAD NACIONAL Y DIPLOMACIA

Por JOSE RAMON PARDO DE SANTALLANA Y COLOMA

Jefe de Estado Mayor Conjunto
de la Defensa

Sumario: INTRODUCCIÓN.-1. RELACIONES INTERNACIONALES MILITARES: 1.1 No existencia de relaciones militares. 1.2 Relaciones militares no específicas. 1.3 Relaciones militares específicas. 1.4 Relación entre países miembros de una alianza o que tienen firmado algún pacto de cooperación militar.-2. CAMPO DE RELACIONES MILITARES: 2.1 Relaciones operativas con un país amigo. 2.2 Cooperación militar. 2.3 Relaciones con un país potencialmente enemigo. 2.4 Relaciones en el campo de la industria de armamento. 2.5 Relaciones militares en el campo de la información. 2.6 Limitaciones de armamento y política de desarme.-3. ORGANIZACIÓN DE LAS RELACIONES ASUNTOS EXTERIORES-DEFENSA: 3.1 Niveles. 3.2 Nivel político. 3.3 Nivel administración central. 3.4 Embajadas. 3.5 misiones militares. 3.6 Representaciones diplomáticas en organizaciones internacionales para asuntos de Defensa. 3.7 Consejos y comités internacionales.-CONCLUSIONES.

INTRODUCCION

Política exterior y política de Defensa

Existe una evidente, estrecha y peculiar conexión entre la *Defensa Nacional* y la *política exterior*, que se explica porque ambas tienen como finalidad primordial la de garantizar los intereses nacionales frente a otros países. Esta articulación entre política exterior y Defensa es absolutamente necesaria hoy día.

Se ha dicho que el objetivo fundamental de nuestra política exterior actual es lograr que España ocupe en el mundo la posición que le corresponde, lo que exige la búsqueda de unas formas concretas de cooperación con otros países, tanto en el plano bilateral como en el multilateral.

Dentro de la *política exterior*, que abarca todos los múltiples aspectos de las relaciones humanas, culturales, económicas, etc., entre los Estados, está la *política de seguridad*, que previene, prepara y defiende a estos Estados de las agresiones exteriores que les puedan afectar y que proceden de muchos y variados orígenes, como pueden ser los ataques en fuerza y las presiones políticas o económicas. Esta política de seguridad afirma la existencia de la nación y la garantía de sus intereses vitales, tales como soberanía, independencia, integridad territorial u ordenamiento constitucional, frente a los intereses de otros países. Los medios básicos para lograr esta seguridad son dos: En un primer escalón negociador, la diplomacia y, en un segundo, más disuasivo y contundente, las Fuerzas Armadas, pues, en definitiva, son siempre los Ejércitos el instrumento principal de la política exterior, por su misión de defensa última de los valores de la política de seguridad.

El máximo exponente de la política de seguridad lo constituye la *política de Defensa* en sus dos aspectos, interior y exterior. Dentro del segundo de ellos, esta política consiste en buscar alianzas, ayudas o intercambios con las Fuerzas Armadas de países amigos o en proponer pactos, cautelas o medidas preventivas para precaverse de posibles enemigos. En el mundo actual es imposible confiar la Defensa nacional a las solas fuerzas de un Estado, por poderoso que éste sea. Por ello, todos los países, incluidos los neutrales e incluso los neutralizados, tienen que apoyar su defensa en ayudas exteriores, especialmente en lo que se refiere a la política de armamento.

La política de Defensa en su aspecto exterior ha de realizarse por el Ministerio de Defensa en estrecho contacto con el de Asuntos Exteriores, especialmente con la Dirección General de Asuntos de Seguridad y Desarme y con las Direcciones Generales políticas. Asimismo, en el interior del Ministerio de Defensa, es preciso coordinar la acción de tres componentes principales:

- *La política militar de las Fuerzas Armadas: necesidades estratégicas, operativas, logísticas, de instrucción.*
- *La política militar de armamento: necesidades de investigación, desarrollos técnicos, cooperación o cofabricación, adquisición de material.*
- *La política militar de información, tanto en el aspecto positivo de adquisición de inteligencia como en el negativo de protección de la información militar e industrial.*

1. RELACIONES INTERNACIONALES MILITARES

Al estudiar las relaciones que un país tiene con los demás en el aspecto militar pueden establecerse cuatro grados, en función de la amplitud creciente de las mismas.

1.1 No existencia de relaciones militares

Es el caso de los países subdesarrollados con los que no se tienen tampoco relaciones importantes de otras clases y de aquellos países que no son interesantes desde el punto de vista informativo militar. También se incluyen aquí las naciones con que no resulta conveniente entablar relaciones militares que obliguen por reciprocidad a dar facilidades a militares extranjeros en nuestro suelo, como es el caso en España de los países de Europa del Este.

1.2 Relaciones militares no específicas

En este caso, las relaciones militares entran, como un componente más, dentro de las relaciones entre ambos gobiernos. Los miembros diplomáticos de las embajadas se ocupan de mantener las necesarias relaciones que se encaminan a través de Asuntos Exteriores hacia Defensa.

Dichas relaciones suelen reducirse a visitas esporádicas de personalidades militares, escalas de barcos o sobre vuelo de aviones. La información de carácter militar se recibe mezclada con la de carácter general. En Defensa no hay un órgano específico dedicado al país de que se trate, sino que éste es estudiado dentro de un área geográfica más amplia.

1.3 Relaciones militares específicas

Estas se establecen cuando las Fuerzas Armadas españolas tienen intereses importantes en el otro país, o viceversa. Normalmente, el interés suele ser recíproco.

Aparece entonces en la embajada correspondiente un nuevo elemento, el agregado militar, que se encarga específicamente de las relaciones militares entre ambos países. Esta agregado militar puede ser único, en cuyo caso hoy día suele llevar el título de agregado de

Defensa, o puede haber representantes de cada Ejército con los nombres de agregado militar, naval o aéreo. Dichos agregados pueden tener adjuntos, cuando el volumen de trabajo lo requiere.

En el Ministerio de Defensa, y en concreto en los Estados Mayores Conjuntos y de los Ejércitos aparecen elementos encargados específicamente de las relaciones con el país correspondiente.

1.4 Relación entre países miembros de una alianza o que tienen firmado algún pacto de cooperación militar

Dentro de la multiplicidad de casos que se presentan, pues no hay dos países que sean iguales a este respecto, el denominador común es la aparición de organismos mixtos formados por personas de los dos países. Estos organismos pueden ser de carácter permanente o establecerse en el caso de reuniones convocadas periódicamente. Pueden ser exclusivamente militares o tener carácter político militar. Se forman entonces consejos mixtos, articulados o no en comités mixtos para encargarse de problemas específicos. Entran aquí también en liza las reuniones de Estados Mayores y se establecen misiones militares u oficinas de enlace.

2. CAMPO DE LAS RELACIONES MILITARES

Desde el punto de vista de las áreas cubiertas por la relación militar, se dijo ya antes que existen tres campos principales: operativo, de armamento y de información.

Desde el punto de vista de las relaciones generales (actuales o previsibles) entre ambos países, resultará también una clasificación en dos grupos según se trate de país amigo o, por el contrario, potencialmente enemigo.

2.1 Relaciones operativas con un país amigo

El orden creciente de estas relaciones suele ser:

a) Intercambio de información. Es una fase previa para conocer la organización, formación de personal, doctrina militar, táctica, armamento, etc., y establecer las bases en que han de apoyarse las fases siguientes.

En ella actúa preferentemente la agregaduría militar.

b) Intercambio de personal: de alumnos en academias militares a nivel Escuela de Estado Mayor (para los países desarrollados) o a nivel academia de formación de oficiales y suboficiales, en países de menor nivel militar. De este modo se profundiza en el conocimiento mutuo y se establecen lazos de carácter personal que favorecen extraordinariamente el estrechamiento de relaciones.

c) Intercambio de observadores en ejercicios y maniobras terrestres, navales o aéreas y visitas de buques y aviones militares, con cierta periodicidad. Ambas Fuerzas Armadas empiezan a relacionarse ya a nivel colectivo, no simplemente individual. Es fase previa para la siguiente.

d) Ejercicios y maniobras combinados entre unidades de ambos países, intercambio de personal agregado a unidades de tripulaciones de buques o aeronaves, e intercambio de pequeñas unidades completas. Las dos Fuerzas Armadas están ya en condiciones de poder actuar juntas en caso de necesidad.

En este nivel de relación suele acordarse algún tipo de pacto que regularice y facilite las relaciones mutuas y se puede empezar a hablar de cooperación militar entre ambos países.

2.2 Cooperación militar

Esta cooperación puede ser al mismo nivel entre países de un potencial militar análogo o en concepto de ayuda militar.

La cooperación militar al mismo nivel comprende intercambios en:

a) Política militar: estudio en conjunto de la situación militar, posibles amenazas, planes de cooperación.

b) Intercambio de inteligencia militar: que suele tener canales propios de carácter reservado o secreto.

c) Telecomunicaciones: que permitan la conexión entre ambos sistemas de mando e información.

d) Instrucción y adiestramiento: intercambios de personal y facilidades en instalaciones militares, campos de instrucción, escalas de buques, sobrevuelos. Es decir, mantener el contacto personal e institucional citado en las fases anteriores.

e) Logística. Establecimiento de bases de uso conjunto, apoyo mutuo en cuestiones de armamento, etc. Es un capítulo que suele pactarse con todo detalle entre ambas naciones.

El paso fundamental y último en el estrechamiento de las relaciones militares es el de entrar a formar parte de una alianza bi o multilateral.

Los aspectos característicos de una alianza militar son la existencia de:

- Planes de operaciones conjuntos.
- Mandos conjuntos.
- Fuerzas asignadas a la alianza.
- Bases conjuntas.

Cuando la cooperación militar tiene carácter de ayuda, como fue el caso de los Estados Unidos con los países europeos después de la segunda guerra mundial, los intercambios indicados anteriormente no son equilibrados y se suelen concentrar en los aspectos de instrucción y logísticos, proporcionando al país ayudado los medios de personal, material y financieros para que mejore su potencial militar y pueda llegar a establecerse una cooperación militar al mismo nivel.

2.3 Relaciones con un país potencialmente enemigo

Históricamente fue la causa que dio lugar a la creación del agregado militar. Este ha de tener una formación y unas cualidades apropiadas para esta misión y que son diferentes a las que se requieren para un agregado militar en país amigo. El agregado militar hace exclusivamente información abierta, no debe realizar ninguna clase de espionaje, que es cometido de los servicios secretos de información, que tienen organización y funcionamiento independientes.

Las dificultades para el agregado militar son grandes; suele tener:

- Limitación de movimientos: no puede viajar donde quiere ni visitar lo que le interesa.
- Escuchas telefónicas, micrófonos ocultos, que le obligan a una gran vigilancia en sus conversaciones.
- Falta de confianza en los auxiliares nativos, imprescindibles a veces por razón del idioma o impuestos por el país.
- Sistemas de penetración en locales, robo de documentos.
- Chantaje a personas: visitas, invitaciones...

Los medios informativos de que dispone son reducidos:

- Prensa, revistas militares.
- Observación desfiles y maniobras.

- Viajes culturales o turísticos.
- Intercambio con otros agregados militares.

Sin embargo, el enorme caudal informativo que hoy día se produce en cualquier país desarrollado, el gran número de revistas y publicaciones militares que se publican y la facilidad para los movimientos humanos, especialmente en el mundo occidental, ha hecho decir que actualmente el problema informativo del agregado militar está más en el número de horas de trabajo para «digerir» la información existente que en el empleo de medios sofisticados para adquirirla.

Por ello, los países con problemas políticos exteriores ponen tan gran empeño en dirigir y controlar la información pública para que sus adversarios no puedan adivinar sus intenciones mediante el estudio de las noticias e informaciones de carácter abierto.

2.4 Relaciones en el campo de la industria de armamento

Aunque se han citado ya dentro del campo de la cooperación militar, estas relaciones tienen personalidad propia. En el nivel político están sujetas a las repercusiones de la política general: relaciones Este-Oeste; conflictividad entre países, resoluciones de la ONU. No puede hoy día ningún país hacer su propia política de armamento prescindiendo de los demás. Las repercusiones económicas dentro del propio país son también mayores y llegan a ser esenciales en muchos casos.

Instrumentos para promover estas relaciones son:

- Agregados militares, que suelen limitarse a descubrir posibles aspectos de esta cooperación y establecer primeros contactos.
- Agregados militares técnicos encargados de llevar a cabo estas relaciones. Suelen tenerlos aquellos países que tienen industria de armamento militar o estatal.
- Industrias civiles de armamento: más o menos dirigidas por las Direcciones Generales de Armamento de los respectivos países.

Estas relaciones se mantienen no sólo con países amigos, sino a veces también con potenciales enemigos, pues siempre es bueno conocer el armamento del adversario y poder cortarle los suministros de material o de piezas de recambio.

2.5 Relaciones militares en el campo de la información

Estas relaciones, que tradicionalmente tenían carácter militar, van pasando hoy día a organismos especializados de tipo más bien político, como son la CIA, KGB, etc. En el nivel secreto, los servicios de información de países orientales y occidentales se relacionan íntimamente entre sí, formando dos bloques enfrentados. Los temas de carácter militar tienen para ellos gran importancia, pero no son exclusivos y, a veces, tampoco son los fundamentales.

Entre países en conflicto se producen también acciones de espionaje y contraespionaje, con actuación de los servicios de información nacionales. En estos servicios suele haber un elevado porcentaje de personal militar.

Entre países amigos se produce un intercambio de información con protección de la información recibida, especialmente en el aspecto industrial, relacionado con la política de armamento.

2.6 Limitaciones de armamento y política de desarme

Constituyen un aspecto nuevo en las relaciones internacionales de carácter militar. Son relaciones multilaterales, no bilaterales. Se definen normalmente en foros internacionales: Organización de Naciones Unidas, Conferencia de Desarme de Ginebra, de CSCE en Estocolmo, MBFR, etc.

Tienen un especial carácter político-militar; no deben concebirse como relaciones militares bajo directrices políticas, ni tampoco como relaciones políticas con consultas esporádicas a la parte militar. La interrelación entre ambos aspectos debe ser constante, estrecha y recíproca.

Para atender a las mismas se ha creado recientemente la figura del consejero de Defensa, junto a los embajadores representantes de España en dichos foros. La Dirección General de Asuntos de Seguridad y Desarme en el MAE y los Negociados de Desarme en el MINISDEF y Estados Mayores se ocupan con carácter exclusivo de estos problemas.

Se trata de un nuevo tema muy importante para los militares que implica la necesidad de un seguimiento en detalle y la realización de estudios profundos para saber en todo momento las repercusiones en la seguridad nacional que pueden tener las decisiones políticas en tema tan polémico y que se presta a concesiones para la galaría.

3. ORGANIZACION DE LAS RELACIONES ASUNTOS EXTERIORES-DEFENSA

3.1 Niveles

Pueden establecerse tres niveles:

a) Político. En el seno del Gobierno, entre el presidente y los ministros de ambos departamentos. Se fija la conexión mutua entre la política exterior y la de Defensa dentro de la política general.

b) Administración Central. Las Direcciones Generales en el MAE y la de Política de Defensa, los Estados Mayores, la DGAM en Defensa son los organismos encargados de desarrollar en instrucciones concretas las directrices del Gobierno y de coordinarlas entre sí.

c) Organismos periféricos. Las embajadas y las representaciones españolas ante las organizaciones internacionales disponen de agregadurías y misiones militares o de consejeros de Defensa para llevar a cabo los aspectos militares de nuestra política exterior.

3.2 Nivel político

En este nivel, el principal organismo asesor es la Junta de Defensa Nacional, formada por el presidente del Gobierno, vicepresidente, ministros de Exteriores, de Defensa y de Interior y los cuatro jefes de Estado Mayor. Dicha Junta estudia el Plan General de Defensa Nacional, que se descompone en acciones que deben realizar los diferentes ministerios. Varias de ellas han de ser planeadas en estrecho contacto entre Exteriores y Defensa.

3.3 Nivel Administración Central

El principal colaborador del ministro de Defensa en el desarrollo de la política de defensa es el JEMAD, a cuyas órdenes está DIGENPOL, y dentro de ella AINDEF, con las secciones de Política Exterior de Defensa, Relaciones OTAN y Asuntos Internacionales.

En EMACON la segunda división tiene una sección encargada de los agregados de defensa españoles en el extranjero y extranjeros en España, y los Estados Mayores de los Ejércitos tienen también secciones y

negociados dedicados a los agregados militares, navales y aéreos, respectivamente.

3.4 Embajadas

El embajador determina la política a seguir en todas las relaciones con el país en que esté acreditado, de acuerdo con las directrices que reciba del Gobierno.

A las órdenes del embajador está el agregado o agregados militares para llevar a cabo las relaciones de carácter militar. Hoy día se ha ido perfilando la figura del agregado de defensa, bien nombrado especialmente como tal o bien haciéndose cargo de esta misión el más caracterizado de los agregados militares acreditados en la embajada. El agregado de defensa se encarga de las relaciones político-militares en su aspecto conjunto, mientras los demás agregados se ocupan de los temas técnicos militares.

Los cometidos de una agregaduría militar son:

- Información militar. Ocupa la mayor parte de la actividad de los agregados de los ejércitos y de los adjuntos. Suele realizarse en función de las peticiones que se reciben y también por iniciativa propia de la agregaduría.
- Desarrollo de la cooperación militar entre ambos países, tanto en los aspectos operativos como en los de armamento. Puede llegar a superar en importancia al cometido anterior cuando las relaciones son muy intensas.
- Asesoramiento militar al embajador. Lo realiza principalmente el agregado de defensa. Es el cometido más delicado, aunque no sea el que ocupe más el tiempo.
- Actividades de representación y enlace de las Fuerzas Armadas españolas ante las autoridades militares del país y de ayuda a militares españoles que se encuentran en dicho país por cualquier circunstancia. El agregado militar tiene en este aspecto funciones análogas a las de un gobernador o comandante militar en una provincia española.

Según las características del país y de la política española respecto al mismo, las agregadurías militares pueden clasificarse en:

- De información. Cuando el país es un posible agresor o tiene un gran potencial militar que se quiere conocer.

- De cooperación. Cuando existe cooperación militar en cualquiera de sus formas.
- De representación. Cuando la existencia de la agregaduría responde más a motivos políticos, culturales o de reciprocidad que a motivos puramente militares.

España mantiene actualmente 25 agregadurías militares en otros tantos países, con 37 agregados militares y 16 adjuntos. En Madrid hay 43 agregados militares extranjeros y 11 adjuntos.

3.5 Misiones militares

Se establece, en el caso de que la intensidad de las relaciones rebasa la capacidad de gestión de una agregaduría militar, y especialmente cuando es preciso efectuar seguimientos de programas técnicos o financieros. Sus componentes no tienen ya *status* diplomático, sino un trato preferente establecido en los acuerdos de cooperación. La existencia de misiones militares suele ser consecuencia inmediata de relaciones de «ayuda militar».

3.6 Representaciones diplomáticas en organizaciones internacionales para asuntos de Defensa

El modelo más completo es de las representaciones nacionales en la Alianza Atlántica. Se componen de:

- Una delegación, a cuyo frente está un embajador.
- Una representación militar, al mando de un general.

La delegación, que recibe instrucciones de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa, está formada por diplomáticos con consejeros de diferentes especialidades, preferentemente militares, y se ocupa de las relaciones con el Secretariado Internacional de la Alianza, es decir, de los temas políticos, político-militares y técnicos (armamento, financieros o científicos, por poner tres ejemplos). La representación militar, dependiente del jefe de E. M. de la Defensa, es un pequeño estado mayor, que se relaciona con el Comité Militar de la Alianza. Como es natural, actúa dentro de las directrices políticas que determina el embajador; pero disfruta de una gran libertad de acción para poder responder tanto a los usos y costumbres de la Alianza como a la especificidad de los temas de Defensa.

Dentro de este concepto pueden incluirse también los consejeros de defensa, junto a los embajadores representantes nacionales en conferencias como CSCE de Estocolmo o de desarme en Ginebra. El consejero de defensa se diferencia del agregado militar en que la misión de asesoramiento militar pasa a ser principal y continua, mientras la de información pasa a nivel secundario y desaparecen las de representación, enlace y cooperación militar. Como detalle práctico puede señalarse que el agregado militar tiene autonomía en responsabilidad y efectos administrativos, mientras el consejero de defensa está completamente integrado en la representación diplomática.

3.7 Consejos y comités internacionales

Son organismos formados por dos o más países para el control de los pactos o tratados. Se reúnen con periodicidad determinada. El consejo suele responder de la dirección de las relaciones bi o multilaterales en conjunto, mientras los comités se ocupan de cuestiones específicas, bien puramente militares: ejercicios o maniobras, cuestiones operativas, armamentos, etc., o bien de tipo político-militar: estatutos de fuerzas, compensaciones financieras, etc. Los acuerdos suelen fijar la persona que desempeña la presidencia del consejo o comité. También es frecuente que el secretario tenga carácter permanente, mientras los demás miembros se nombran especialmente en cada ocasión.

CONCLUSIONES

Las relaciones entre la diplomacia y la milicia tienen una larga tradición. Son dos actividades en las que el sentimiento patriótico y la defensa de los intereses del Estado se hacen patentes en la actividad diaria. También son profesiones que exigen sacrificios personales en aras de la disciplina e incluso familiares por el bien del servicio.

Hoy día la línea separadora entre la guerra y la paz ha desaparecido. La frase de «la guerra es la continuación de la política por otros medios» no tiene ya gran sentido. Estamos en la época de las guerras no declaradas, de los conflictos latentes y de los ejércitos de liberación asentados en país vecino. Hoy día el diplomático sabe de misiles y el militar de gestión de crisis. Las malas cosechas o los conflictos sociales pueden tener mayor influencia para la amenaza bélica que el número de cañones, barcos o aviones.

Es preciso pasar del interesado en temas de seguridad o de política de defensa al especialista en los mismos. Para ello resulta urgente establecer un sistema de formación para los diplomáticos en cuestiones de seguridad y para los militares en política exterior y de defensa.

La Escuela Diplomática y las Escuelas de Estado Mayor deben programar ciclos de estudios bien meditados, superando la etapa de las conferencias individuales. Este seminario es un ejemplo que abre camino en la trayectoria que se debe seguir. El Instituto de Estudios Estratégicos del Centro Superior de Estudios para la Defensa Nacional tiene también seminarios donde cabe un intercambio de ideas y de experiencias.

No basta con hacer especialistas en estos temas a diplomáticos y militares, es preciso interesar a la sociedad española en su conjunto apoyando a las instituciones que trabajan en este campo en forma personal y en forma oficial. La seguridad y la defensa es misión de todos. La verdadera disuasión ante eventuales amenazas está, más que en las armas, en la conciencia patriótica de los españoles y en la afirmación de la Defensa como misión nacional colectiva.

