

"ESQUEMA DE LA POLITICA DE DEFENSA DE ESPAÑA"

1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

En primer lugar, quiero expresar mi satisfacción por encontrarme ante el prestigioso Real Colegio de la Defensa de Inglaterra - para, en representación de la Secretaría General para Asuntos de Política de Defensa, darles una visión esquemática de lo que es la Política de Defensa de España.

Los propósitos de mi exposición son los siguientes:

- A) Orientar sobre lo que son las tres Políticas relacionadas con la Defensa Nacional; es decir, la Política General, la Política de Defensa -en la que se pondrá un especial énfasis-, y la Política Militar.
- B) Esbozar el estado de nuestro ordenamiento jurídico de Defensa, de tanta importancia en lo que se relaciona con la formulación y competencias de nuestra Política de Defensa.
- C) Señalar cuales son las funciones de los distintos Organos Superiores del Estado en relación con la Defensa Nacional y, en forma particular, con nuestra Política de Defensa.
- D) Dar una idea de lo que es la Secretaría General para Asuntos de Política de Defensa y su encuadramiento dentro del Ministerio de Defensa.

E) Y, finalmente, enunciar cuales son las líneas generales de la Política de Defensa de España.

Estos cinco propósitos se corresponden con las cinco partes que comprende esta charla, de las que la más extensa e importante será, precisamente, la última.

2.- CONCEPTO DE LA POLITICA DE DEFENSA

De forma frecuente hablaremos de las tres Políticas que participan en la Defensa Nacional y que es necesario precisarlas, ya que siempre hay ciertos matices diferenciales entre unos y otros países. Me estoy refiriendo, naturalmente: a la Política General, a la Política de Defensa y a la Política Militar.

En realidad vienen a ser como tres grandes círculos que están uno dentro de otro, y que abarcan áreas cada vez más reducidas. O, si se prefiere, son como esa serie de cajas y cajitas -a las que tan aficionados son los pueblos orientales-, o como las muñecas rusas, que encajan unas dentro de otras, de las que la más grande y exterior es la Política General, la intermedia la Política de Defensa, y la más pequeña e interior; la Política Militar.

En definitiva se puede decir que: la Política General indica unas metas muy amplias y generales; la Política de Defensa viene a marcar lo que se quiere y cuando se quiere; y, la Política Militar, que en parte la desarrolla, establece como debe hacerse y con qué medios.

.

La Política General es la forma por la que el Gobierno se propone ordenar y emplear el conjunto de las actividades nacionales y mantener las metas definidas por la Constitución.

Por supuesto que la Política General de todos los países cada vez tiene menos duración en los plazos de vigencia. Si ello es así se debe a los frecuentes cambios tanto en el plano internacional como en el nacional, que obligan a sucesivas rectificaciones parciales.

Como dijo nuestro Ministro de Asuntos Exteriores en BRU SELAS (Septiembre de 1979):

- "El mundo en que vivimos está experimentando profundas transformaciones, que introducen nuevos y más complejos elementos en las relaciones internacionales, caracterizadas hoy, fundamentalmente, por las notas de complejidad, dinamismo, interdependencia y mayor protagonismo de la dimensión internacional en las relaciones humanas".
- "El dinamismo de las relaciones internacionales contemporáneas, con la mayor complejidad que de aquél se deriva, es acaso el rasgo dominante de la vida internacional".
- "Durante muchos años, el orden internacional ha estado configurado en torno a una rígida estructura bipolar; el mundo contemporáneo, en cambio, registra una cierta multipolarización, un pluricentrismo creciente, en el que aparecen nuevos centros de poder, con la consiguiente redistribución de fuerzas y la inevitable remodelación del orden internacional".
- "La interdependencia es otra de las notas dominantes en las relaciones internacionales contemporáneas. Su más importante consecuencia es que la acción exterior se hace más diversificada y compleja, ya que para conseguir unos determinados resultados es preciso actuar sobre resortes cuya conexión con el objetivo final que se pretende alcanzar no siempre es perceptible".
- "De todos estos rasgos son hoy conscientes los gobernantes, los Partidos Políticos, la opinión pública y los Parlamentos, en un mundo cada vez más pequeño donde todos dependemos en gran medida de los demás, para nuestra supervivencia y para nuestro bienestar en libertad y seguridad".

.

La Política de Defensa, como parte integrante de la Política General, determina los Objetivos de la Defensa Nacional y las medidas -políticas, económicas y militares-, necesarias para conseguirlos.

O de otra forma: "Si la Política, en definición harto extendida, es el arte de hacer posible lo necesario, la Política de Defensa será el arte de hacer posibles las necesidades que, desde el punto de vista de la Defensa, sienta la Nación".

Entre los factores que condicionan la Política de Defensa se encuentran los siguientes:

- Los políticos, tanto en lo que se refieren a la Política Exterior como a la Política Interior.
- Los económicos, por la necesidad de acomodar los deseos a las posibilidades reales.
- Y, los militares, pues habrá que tener en cuenta la situación geoestratégica de España, la demografía, la tecnología y las Fuerzas Armadas de que se disponga en cada caso.

La Política de Defensa, en definitiva, es el resultado de la aprobación por el Gobierno de la correspondiente "Propuesta de Política de Defensa" y que figura, fundamentalmente, en el Documento Base de la misma. Ahora bien, siendo una parte de la Política General, que es expresada públicamente por el Presidente del Gobierno y algunos de los Ministros -especialmente los de Defensa y Asuntos Exteriores-, en sus correspondientes declaraciones en distintos foros internacionales, en comparecencias en las Comisiones y plenos de las Cortes, y hasta en los distintos medios de comunicación social; bien se puede decir que, en sus líneas generales, es conocida de todos, aunque sea en forma un tanto dispersa y fragmentaria.

.

La Política Militar, componente esencial de la Política de Defensa, evalúa la situación interna y externa en relación con las necesidades de la Defensa Nacional y las posibilidades de la Nación. Y, en consecuencia, determina sus objetivos en orden a la organización, preparación y actualización del potencial militar, constituido, fundamentalmen-

te, por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire. Es decir, la Política Militar viene a ser el desarrollo, en la vertiente militar, de la Política de Defensa.

Se traduce en una serie de Directivas, tanto para el conjunto de las FAS, como para cada uno de los tres Ejércitos. Y es que las Fuerzas Armadas, para conseguir eficazmente la finalidad indicada por las Líneas de Acción Militares, deben ser adecuadas, cualitativa y cuantitativamente, a las misiones que les sean encomendadas.

3.- EL ORDENAMIENTO JURIDICO DE DEFENSA Y LA POLITICA DE DEFENSA.

No creemos que exista ninguna duda de que, para que una Nación tenga garantizada su defensa, es necesaria la actuación, permanente y organizada, de todos los componentes políticos, económicos y militares de la misma. Pero todo esto no es posible, si no existe una legislación que proporcione la estructura adecuada y regule su funcionamiento, para conseguir un desarrollo armónico de la Defensa.

Este ordenamiento jurídico, en lo que se refiere a la Defensa Nacional y a la Organización Militar, hasta ahora resultaba en nosotros incompleto y demasiado disperso, precisando de una renovación a fondo, como la que se está haciendo. Punto de partida básico ha sido la promulgación de nuestra Constitución, que no ha cumplido todavía los dos años de existencia.

No obstante, en el período de transición ya se habían conseguido ciertos logros que, aunque parciales, han sido importantes. Entre ellos merecen destacarse los siguientes: La creación del Ministerio de Defensa -verdaderamente fundamental- y la subsiguiente estructura orgánica y funcional del Ministerio, lo que se hizo por un Real Decreto de 2 de Noviembre de 1977; la institucionalización de la Junta de Jefes de Estado Mayor, como órgano colegiado superior de la Cadena de Mando Militar, lo que se llevó a cabo por un Decreto Ley de Febrero de 1977; el deslinde y delimitación entre los Organos Centrales de Defensa, o rama político-militar, de carácter administrativo, y la Cadena de Mando Militar de los tres Ejércitos; y asimismo, la regulación de las funciones de los distintos Organos Superiores del Estado en relación con la Defensa Nacional, tal como se establecía en una Ley de Diciembre de 1978.

Pero, sin duda, el paso más importante es el dado -como consecuencia de lo previsto en el desarrollo de la Constitución-, con la puesta en vigor de la Ley Orgánica, de 1 de julio de este año, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la Organización militar, que constituye el verdadero punto de partida del nuevo ordenamiento jurídico de la Defensa.

Ahora bien, la Ley Orgánica 6/1980, como indica su propio título, sienta simplemente los "criterios básicos" de la defensa nacional y de la organización militar, por lo que debe ser desarrollada por una serie de Leyes ordinarias. De ellas cobran una particular importancia las dos que se deducen del propio título de la ley: la "Ley de la Organización de la Defensa Nacional" y la "Ley de Organización Militar" entre las que debe haber una gran coordinación. Ambas están elaboradas en sus correspondientes borradores, que muy en breve serán presentadas sucesivamente al Gobierno.

También están terminadas, e irán muy en breve al Congreso: la "Ley del Servicio Militar" y la "Ley de Movilización Nacional". Y se encuentran en fase de preparación, en colaboración con el Ministerio del Interior: la "Ley de Defensa Civil" y la "Ley del Servicio Civil".

4.- LOS ORGANOS SUPERIORES DEL ESTADO EN RELACION CON LA DEFENSA NACIONAL.

Son los que figuran en la Ley Orgánica 6/1980 antes citada. Me limitaré a hacer un recordatorio de los mismos:

- S.M. el Rey, que ostenta el Mando Supremo de las Fuerzas Armadas.
- Las Cortes Generales, que aprueban las leyes relativas a la defensa, los créditos presupuestarios correspondientes, ejercen el control de la acción del Gobierno y de la Administración Militar, y debaten las líneas generales de la Política de Defensa.
- El Presidente del Gobierno, que dirige la Política de Defensa determinada por el Consejo de Ministros, ejerciendo aquellas funciones de dirección de la misma que expresamente se reserva o ejercite directamente.

- El Gobierno, cuyos componentes tienen una amplia participación en la ejecución de las distintas acciones.
- El Ministro de Defensa, que está encargado de la ordenación y coordinación de la Política de Defensa, así como de la ejecución de la Política Militar correspondiente.
- La Junta de Defensa Nacional, que es el órgano superior asesor y consultivo en materia de Defensa Nacional.
- La Junta de Jefes de Estado Mayor que, como ya se ha dicho, constituye el Organismo Superior de la Cadena de Mando Militar de los Ejércitos.
- Y, los Jefes de Estado Mayor del Ejército, de la Armada y del Aire, que son las primeras Autoridades de las cadenas de mando militar de sus respectivos Ejércitos, bajo la dependencia política del Ministro.

Para tratar de aclarar ideas señalaré la participación que en relación con la Política de Defensa tienen los Organismos Superiores citados:

- La debaten, en sus líneas generales, las Cortes.
- El órgano de trabajo es la Junta de Defensa Nacional, que es la encargada también de asesorarla.
- La formula el Gobierno; y la aprueba, asimismo, el Gobierno de la Nación.
- De su dirección se encarga el Presidente del Consejo de Ministros; y, por delegación, el Ministro de Defensa, en aquello que no se reserve o ejercite directamente el Presidente del Gobierno, o que éste no delegue expresamente en un Vicepresidente.
- La ordenación y la coordinación son llevadas a cabo por el Ministro de Defensa.
- Y de la ejecución, en la parte que a cada uno compete, se encargan los distintos Ministerios.

5.- LA SECRETARIA GENERAL PARA ASUNTOS DE POLITICA DE DEFENSA.

España ha sido una de las Naciones que se ha mostrado más remisa a la creación de un Ministerio de Defensa. Fueron bastantes los estudios hechos sobre el particular, especialmente en el antiguo Alto Estado Mayor y en el CESEDEN, aparte de otros de carácter teórico que se sucedieron en las Escuelas de Estado Mayor. Su necesidad hacía tiempo que había sido sentida y resultaba tan obvia, que cuando se produjo en julio de 1977, todos sentimos una auténtica sensación de alivio.

Antes, se ensayó y se mantuvo durante muchos años, el sistema de tres Ministerios Militares con una coordinación un poco en precario por el Alto Estado Mayor. Posteriormente, se ensayó el reforzar la acción del Alto Estado Mayor, con el añadido de un Vicepresidente para asuntos de Defensa, lo que tampoco resultó suficientemente satisfactorio.

Quizás la única ventaja que pudiese tener el que nosotros fuésemos una de las pocas excepciones en tener constituido un Ministerio de Defensa, es que se ha podido escoger entre diversos modelos y que nos ha sido posible conocer las dificultades que han tenido que vencer los demás e ir un poco más sobre seguro.

Un buen número de países se habían dedicado a crear un débil núcleo general de coordinación, sobre todo administrativa, dejando casi subsistentes los anteriores Departamentos Ministeriales. Y ese sistema tan corto, la experiencia demostró que no era una solución demasiado afortunada.

Para empezar se nos ofrecían dos opciones generales:

- Un MINISTERIO DE DEFENSA o
- Un MINISTERIO DE LAS FUERZAS ARMADAS o DE LOS EJERCITOS.

Y, dentro de ellas, había otra serie de soluciones, de las que se eligió la del Ministerio de Defensa, con un Subsecretario y 3 Jefes de Estado Mayor, coordinados estos últimos dentro de la Junta de Jefes de Estado Mayor. Como de la Cadena de Mando Militar se les habla-

rá aquí extensamente, me voy a limitar a hacer una breve referencia, entre los Organos Centrales de Defensa, a la Subsecretaría.

La Subsecretaría de Defensa se articula en cuatro Secretarías Generales:

- La Secretaría General para Asuntos de Personal y Acción Social (SEGENPER).
- La Secretaría General para Asuntos Económicos (SEGECO).
- La Secretaría General para Asuntos de Política de Defensa (SEGENPOL).
- Y la Secretaría General Técnica (SEGENTE).

Cuenta también con un Gabinete para asistir al Subsecretario.

Creado el Ministerio de Defensa, pronto se vio la necesidad de un órgano de trabajo para auxiliar al Ministro en los variados cometidos que le corresponden en nuestra Política de Defensa y Política Militar. Contar con un amplio equipo de trabajo para todas estas cuestiones, lo mismo cara al interior que cara al exterior, es la razón principal que abona la creación de la Secretaría General para Asuntos de Política de Defensa, a la que pertenezco.

Entre sus funciones merecen destacarse las siguientes:

- Preparar las Leyes o disposiciones que se relacionen más directamente con la Defensa Nacional o la Política de Defensa.
- Integrar la Secretaría de la Junta de Defensa Nacional.
- Tramitar todo lo relacionado con la Política de Defensa: Acuerdos Militares; Conferencias Internacionales; Acuerdos de Cooperación Militar; etc.
- Coordinar la Movilización Nacional.

- Atender a la amplia problemática relacionada con las Vías de Comunicación, los Transportes y las Telecomunicaciones.
- Establecer las relaciones con otros Ministerios en lo referente a Defensa Nacional.
- Coordinación con la Defensa Civil y la Defensa Económica.
- Política de Armamentos en sus aspectos no técnicos.
- Zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional.
- Tramitación de las visitas de personalidades, Centros de Enseñanza, etc., de otros Países.

Por decirlo de una forma gráfica, SEGENPOL viene a ser dentro del Ministerio de Defensa, el equivalente de lo que, para el conjunto del Gobierno, son las áreas de Asuntos Exteriores, Interior, y Transportes y Comunicaciones; y, en forma delegada, de parte de Presidencia del Gobierno.

6.- LINEAS GENERALES DE LA POLITICA DE DEFENSA DE ESPAÑA

6.1.- Consideraciones Previas.

Y ya en esta última parte les voy a hablar de algo que posiblemente sea lo que más les interese: cual es la Política de Defensa de España en el momento actual.

Como es lógico, sólo podré dar las líneas generales y, para hacerlo en forma ordenada, la agruparé en cuatro apartados: desde un punto de vista general; en lo exterior; en lo interior; y en relación con las Fuerzas Armadas.

6.2.- Desde un punto de vista general.

- La Defensa Nacional, que es de la competencia exclusiva del Estado, constituirá un conjunto armónico, tanto en su preparación y organización, como en su ejecución y acción coordinada.

- Todos los españoles tienen el derecho y el deber de participar en ella. A tal fin, se realizarán los esfuerzos necesarios para conseguir identificar al máximo al pueblo y a las Fuerzas Armadas en la empresa común de la Defensa Nacional.
- La integridad del territorio nacional se defenderá a toda costa.
- Se asegurará el ejercicio de la Soberanía en todos los territorios bajo pabellón español, con la consiguiente defensa del espacio aéreo y del mar territorial, y de la protección de nuestros recursos e intereses en la Zona Económica Exclusiva.

6.3.- En lo exterior.

- España considera que el cambio es siempre posible a través de medios pacíficos. Esta necesidad de llegar a un compromiso - por la vía de la negociación pacífica es particularmente clara en los casos de el Mogreb, de Gibraltar y del Mediterráneo.
- Dado que vivimos en un mundo inseguro y en un área conflictiva, y que España posee una excepcional posición geoestratégica, se debe considerar como poco o nada probable el poder mantener una actitud de neutralidad en un conflicto más o menos generalizado.
- España debe complementar las posibilidades nacionales con adecuadas alianzas y con acuerdos militares que permitan garantizar o mejorar la seguridad de la Patria. En la búsqueda de estos acuerdos multilaterales o bilaterales se debe tener presente, especialmente: que exista comunidad de cultura o intereses con los Países de que se trate; que sean los más convenientes, en cada caso y situación, para nuestra seguridad; y que no lleven consigo una excesiva dependencia política, económica y, en su caso militar.
- Dada nuestra parquedad en Acuerdos Militares, es aconsejable mantener los acuerdos actuales, adaptándolos a la evolución de las condiciones que se determinen.
- Encontrándose España, ideológica, política y, en el futuro, también económicamente, situada decididamente dentro del sistema

occidental, es lógico que se encuentre claramente alineada con Occidente, aunque por el momento se mantenga la reserva acerca - de la forma que tal integración se realice, pero que, en cualquier caso -ingrese o no en la OTAN- debe ser creciente.

- España es plenamente consciente de que la seguridad de la Europa Occidental está construída sobre la Alianza Atlántica. Por eso, se considera la conveniencia de la opción de negociar nuestra posible adhesión a la OTAN, pero con las modalidades de inserción y las condiciones que satisfagan a nuestros intereses políticos, económicos y militares.
- Portugal, país peninsular hermano, debe merecernos una especial atención en nuestras relaciones, tanto para lograr una eficaz cooperación en todos los campos, como con vistas a tender hacia una estrategia ibérica integrada.
- España, en el caso de un conflicto entre los Países que componen las Organizaciones OTAN y PACTO DE VARSOVIA, debe tener - previstas líneas de acción, tanto en relación con lo que pueda ocurrir en la gran llanura centro-europa, como en lo que se refiere a su posible desbordamiento por el flanco Sur de Europa.
- Nuestra Nación debe reafirmar su presencia en el Mediterráneo Occidental, en cuanto que es un país ribereño y flanqueante de su puerta principal.
- Se debe prestar la máxima importancia al eje estratégico BALEARES-ESTRECHO-CANARIAS.
- Asimismo, debe merecernos una gran atención el Noroeste africano, por ser un espacio inestable, polémico y complejo, por los - contenciosos allí existentes, por la conflictividad residual del Sahara occidental y por afectar directa e indirectamente a nuestra problemática.
- Y, de forma general, hacer valer, y, en su caso, incrementar el peso específico de España en el concierto internacional.

6.4.- En lo interior.

- La Seguridad interior exige, fundamentalmente, la preservación del orden constitucional, actuando firmemente contra cualquier - factor desestabilizador.
- Se deben encauzar, adecuada y armónicamente, los recursos nacionales a la defensa de España y, muy principalmente, en lo que se refiere a:

- . El mantenimiento y desarrollo del sentimiento patriótico.
- . Los recursos energéticos, tanto de las fuentes propias, como de las procedentes del extranjero.
- . Los recursos básicos de materias primas alimenticias.
- . La creación, fomento y desarrollo de industrias y tecnologías propias, de acuerdo con las necesidades de la Defensa.
- . Las vías de comunicaciones y transportes por tierra, mar y aire.
- . Las telecomunicaciones.

Y, en general, cuantos medios y recursos sea esenciales e incidan en forma sustancial en la Defensa Nacional.

- En caso de emergencia o de conflicto bélico, se pondrán en pie todos los recursos humanos y materiales del país, teniendo a tal - efecto desarrollado y al día un sistema de movilización eficiente y que resulte adecuado a las necesidades nacionales de cada momento.
- Se prestará creciente atención a la Defensa Civil en general, pero sobre todo en cuanto se traduzca en potenciar adecuadamente a la Protección Civil.

6.5.- En relación con las Fuerzas Armadas.

- El Estado dispondrá de unas Fuerzas Armadas capaces de garantizar, en la medida de lo posible, la seguridad de la Patria y de respaldar a la política interior y exterior de la Nación.
- Tanto el Ejército, como la Armada y el Ejército del Aire, tendrán organizaciones adecuadas al cumplimiento de sus misiones, de acuerdo con lo que prescriba la "Ley de Organización Militar", y, lo suficientemente flexibles, para que puedan enfrentarse con las distintas hipótesis de actuación consideradas.
- Se señalará la asignación de los recursos financieros necesarios para la Defensa Nacional, estableciendo las partidas presupuestarias destinadas a los programas militares a corto, medio o largo plazo, que permitan alcanzar el "Objetivo de Fuerza" fijado en el "Plan Estratégico Conjunto" aprobado por el Gobierno.
- Y, finalmente, tratar de que el armamento y equipo de nuestros Ejércitos se base fundamentalmente en la producción industrial nacional, especialmente en lo relacionado con el municionamiento y el mantenimiento de los materiales. Y que las adquisiciones que sea necesario realizar fuera, lo sean suficientemente diversificadas.

7.- COLOFON.

Y hasta aquí mi visión panorámica de lo que es la Política de Defensa, tanto en sus conceptos generales, como en relación con nuestro ordenamiento jurídico de Defensa, y con los Organos Superiores del Estado. También hemos expuesto brevemente cuales son las líneas generales de la Política de Defensa de España.

Todo ello, por supuesto, en el futuro será recogido en el correspondiente "Libro Blanco de la Defensa de España", que no se ha podido preparar todavía por estar sin terminar nuestro ordenamiento jurídico de Defensa, sobre todo en aspectos tan importantes como la futura Organización Militar, el Servicio Militar, la Movilización Nacional y la Defensa Civil; está pendiente de aprobarse el "Objetivo de Fuerza Conjunto"; falta por debatir nuestro ingreso en la OTAN, etc.

Mucho celebraría que tras mi exposición, por lo menos tengan una idea esquemática de lo que es y de lo que deseamos que sea, nuestra Política de Defensa.
