

C E S E D E N

EL COMETIDO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA POLITICA EXTERIOR

- Por Ulrich de MAIZIERE
- De la revista alemana "Europaische Wehrkunde", enero 1979.
- Traducido por el Comandante de Infantería D. Fidel FERNANDEZ ROJO.



Abril, 1979

BOLETIN DE INFORMACION NUM. 126-VI

La Primacía de la Política

No hay sobre la tierra ningún estado sin efectivos armados a no ser que haya perdido su soberanía. Se ha probado que la carencia de armas no es un medio adecuado para conservar la paz. Un estado desarmado se asemeja más bien a un vacío llamado por los intereses y fuerzas del exterior. Corre el peligro de provocar crisis y conflictos en lugar de impedirlos. Un gobierno posee y conserva libertad de acción y decisión y puede garantizar su seguridad respecto al exterior, sólo si puede apoyarse en medios de fuerza que eviten tener que someterse a una voluntad política del exterior. Esta experiencia es válida para todos los estados cualquiera que sea su forma de gobierno y estructura estatal.

Así las Fuerzas Armadas pueden definirse, entre otras formas como "criterio para la soberanía y capacidad en alianzas". La política exterior se sirve de ellas como uno de los medios para el mantenimiento de la seguridad exterior, es decir para la política de seguridad.

Como es natural junto a los factores militares también los financieros, económicos, técnicos e ideológicos influyen en la política de seguridad. Sin embargo es indiscutible que las fuerzas armadas constituyen un instrumento más poderoso. Por ello necesitan también la clara subordinación a la dirección política. La primacía de la política es indiscutible en todos los estados tanto si tienen constituciones democráticas como autoritarias.

En los estados democráticos el control político está articulado de diversas formas. El poder supremo está en manos de los políticos, de la suprema cabeza del Estado, del Jefe de Gobierno o del Ministro de Defensa. A su vez los políticos están controlados por el Parlamento con mayor o menor fuerza, según las respectivas Constituciones.

Las Fuerzas Armadas como Instrumento Político según el Criterio Occidental.

La política, por lo tanto, señala la misión a las Fuerzas Armadas. Aquella tiene en cuenta las propuestas y recomendaciones de los especialistas militares para mantener en sus manos la decisión y controlar la ejecución.

Los estados miembros de la OTAN están de acuerdo en el principio de renuncia al empleo y amenaza de la fuerza para resolver los problemas políticos. (Algunos estados miembros como la República Federal de Alemania incluso han prohibido y sancionado en su Constitución expresamente la preparación de una guerra de agresión). El objetivo común es el mantenimiento de la paz, (desaparición de las tensiones políticas sobre la base del equilibrio), pero también la preparación del potencial militar necesario para defenderse de toda forma de agresión, si la paz se rompiera.

Dentro de este marco hay que ver las funciones que los gobiernos de Occidente han otorgado a las fuerzas armadas. Son de naturaleza defensivas, y sólo mediante su existencia y práctica de las actividades especiales encomendadas sirven las fuerzas armadas en paz y en crisis a las metas políticas de la disuasión y evitación de la guerra. En caso de conflicto militar son llamadas "a mantener y restaurar la integridad de los territorios de los países miembros de la OTAN". Nada de todo esto es nuevo y es sólo el marco de introducción para el estudio que prosigue.

Pasemos a considerar las funciones por separado.

Significado Político de la mera existencia de las Fuerzas Armadas.

Ya la mera existencia de las Fuerzas Armadas y el sacrificio requerido para ello por parte de los ciudadanos ejercen un efecto político hacia el exterior. El nivel de los presupuestos de defensa puede considerarse como criterio del sentimiento de amenaza y de la resolución de defenderse. El volumen numérico y el sistema de reclutamiento sobre la base de voluntariado o reclutamiento forzoso muestra en qué medida se aprovecha el potencial humano de una nación. La estructura y organización de las Fuerzas Armadas permite deducir una concepción ofensiva o defensiva. Las modificaciones en efectivos y composición requieren un análisis por si denotan en realidad una reorientación

de propósitos políticos. La rápida organización de las flotas soviéticas submarinas y oceánicas es aquí un ejemplo significativo.

El peso político de un estado se ve decisivamente influido por el hecho de disponer o no de armas atómicas bajo jurisdicción nacional. Según este criterio las naciones pueden clasificarse "de facto" en las siguientes categorías:

- Superpotencias nucleares: EE.UU. y URSS.
- Potencias con potencial nuclear propio aunque comparativamente modesto: Inglaterra, Francia, República China.
- Potencias no nucleares que sin embargo disponen de medios para lanzamientos nucleares y que así al menos de forma inmediata cooperan en decisiones nucleares: numerosos aliados de la OTAN y algunos estados del Pacto de Varsovia.
- Potencias no alineadas y situadas "en el umbral nuclear" como por ejemplo: India, Brasil, Egipto, Sudáfrica.
- Potencias restantes.

No se requiere ninguna argumentación sobre que la libertad de acción en política exterior y la dependencia en política de seguridad se valoran de forma diferente según que se clasifique a cada nación en las categorías expuestas.

El juicio sobre la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas y con ello su importancia política queda determinado también por otros factores. Entre ellos están la modernidad del armamento convencional, la combinación de los sistemas de armas existentes, el grado de instrucción, y en gran medida la disciplina y resistencia de la tropa. Pensemos aquí en la eficacia de los turcos en Corea que demostraron ser excelentes combatientes a pesar de la calidad de su material, mientras que el ejército survietnamita, comparativamente bien equipado se desmoronó con rapidez cuando surgieron las primeras dificultades. Una fama previa existente buena o mala de anteriores acciones militares puede tener duraderos efectos políticos y psicológicos tanto en sentido positivo como negativo. Ejemplos son el ejército israelí después de 1956 y 1967 en un sentido y las fuerzas armadas árabes en el otro. Tan sólo la guerra del Yom Kippur ha corregido en cierta medida dicha imagen.

El despliegue de las Fuerzas Armadas fuera de las propias fronteras en los países aliados y el empleo de fuerzas navales en determinadas áreas demuestran confianza mutua y predisposición a una cooperación estrecha y responsabilidad común. La OTAN hace uso de esto en una cuantía desconocida hasta la fecha. La carga principal la llevan EE.UU. que, junto a su presencia militar en el Este Asiático y en el Océano Indico, tienen estacionadas de forma permanente en Europa una parte sustancial de sus fuerzas de tierra, mar y aire. Pero también otros aliados están comprometidos de forma semejante. Donde esto resulta más visible es por ejemplo en Europa Central. Sobre el territorio relativamente pequeño de la República Federal de Alemania, junto a la "Bundeswehr" (Defensa Federal) hay tropas de seis estados aliados (EE.UU., Inglaterra, Francia, Bélgica, Holanda y Canadá), con iguales misiones operativas e integradas -salvo Francia- bajo un mando único.

Es éste un precedente ya duradero sin antecedentes en la historia militar universal. La importancia de esto se ve reforzada por el hecho de que cinco naciones con ocho Cuerpos de Ejército han estado en la frontera con la Alemania del Este y Checoslovaquia; todo ataque del Pacto de Varsovia a Europa Central afectaría a toda la Alianza. El efecto disuasivo y por lo tanto político de tal despliegue y planificación defensiva no ha sido suficientemente valorado todavía. Dentro de la misma línea se encuentran también las unidades operativas combinadas como la AMF (Allied Command Europe Mobile Force = Fuerza Móvil de los Mandos Aliados en Europa), STANAVFORLANT (Fuerza Naval Atlántica Permanente), la STANAVFORCHAN (Fuerza Naval Permanente del Canal) y la NAVAL ON CALL FORCE MEDITERRANEAN (Fuerza Naval Mediterránea de Intervención Inmediata)

Grandes maniobras terrestres, aéreas y marítimas ponen a prueba el estado de instrucción y la preparación operativa de las fuerzas armadas, máxime cuando se invitan a ellas a observadores de naciones extranjeras. La finalidad y desarrollo de los ejercicios permiten sacar conclusiones sobre las doctrinas tácticas y estratégicas. Los ejercicios comunes de tropas de distintas naciones fomentan la "interoperabilidad" y demuestran al mismo tiempo la comunidad de objetivos políticos y militares. De suma importancia política dentro de este contexto pueden calificarse los ejercicios anuales aero-terrestres estadounidenses "Reforger" y "Crested Cap"

La instrucción de unidades e individuos en centros instructores de otras naciones fomentan la creación de criterios y métodos técnicos comunes. Ejemplos de esto son el intercambio de oficiales en Escuelas de Estado Mayor, la formación de pilotos y sirvientes de Unidades de misiles en EE.UU., los esfuerzos del EUROGROUP por un entrenamiento combinado y la utilización multilateral de campos de maniobras y tiro en Canadá, Inglaterra, Cerdeña, Portugal y Creta.

Nos limitamos aquí también a señalar la importancia de la ayuda militar ya sea en abastecimiento, apoyo a la instrucción y entretenimiento de material en países extranjeros.

Empleo de las Fuerzas Armadas para Operaciones Políticas Especiales.

Las Fuerzas Armadas pueden utilizarse mediante actividades limitadas, que parten de su mera existencia y despliegue, para poner de relieve determinados proyectos políticos o bien para imponerlos. Estos pueden servir a objetivos de amistad y confianza. Pero también pueden significar motivaciones políticas intencionadas, si se realizan fuera de la rutina programada. Ejemplos de esto son la primera visita de un buque de guerra estadounidense a Haifa en 1976 o la frecuencia creciente de las visitas de la flota soviética a los estados del Sur del Mediterráneo.

Con misión de cimentar o al menos de vigilar la paz desempeñaron y desempeñan las tropas de diversas naciones bajo la dirección de la ONU, sobre todo hoy día en Oriente próximo.

Más amenazador es el efecto emanante de las fuerzas armadas, cuando se emplean por la política exterior para disuadir a otros estados de hacer algo o de proseguir en una actividad no deseada. Sobre este fundamento se basa el llamado "tratamiento de crisis" de la OTAN, así como la disuasión de "pre-guerra" o de "guerra-interna", características de la "respuesta flexible". Otro ejemplo son las medidas estadounidenses a propósito del incidente en la zona desmilitarizada de Corea en la que fueron muertos dos oficiales estadounidenses. Tales medidas consistieron en una mayor preparación de alerta en las fuerzas estadounidenses en Corea, el envío de dos escuadrillas de aviones y de unidades navales a aguas coreanas.

También pueden emplearse medios militares para hacer que una nación se vuelva atrás de unas medidas tomadas sin tener que efectuar un solo disparo. Recordemos aquí la crisis cubana de 1962, como consecuencia de la cual los soviéticos tuvieron que desmontar los asentamientos de misiles ya instalados y retiraron los bombarderos Iljuchin.

La intervención de las Fuerzas Armadas para la protección o salvación de los propios nacionales ante la violencia extranjera ilegalmente ejercida, encuentra normalmente la comprensión de la mayor parte de la opinión pública, aunque para ello se quebranten provisionalmente las normas de derecho internacional. Pensemos aquí recientemente el incidente de Mayaguez en 1975, la evacuación de los ciudadanos estadounidenses de Pnom Penh en 1976 y la incursión israelí de Entebbe en 1976.

Como escalón máximo de actividades militares por debajo del umbral de la guerra hay que valorar el empleo de fuerzas armadas como medio de intervención militar. Con frecuencia esto va unido a un gran riesgo. Indica que los intentos previos para alcanzar un determinado objetivo político no han alcanzado un éxito total, pero que su consecución en el marco político total, se considera tan importante, que parece necesaria una intervención activa de las fuerzas armadas, aceptando los riesgos implícitos que ello lleva consigo.

Así la intervención estadounidense en el Líbano en 1958 sirvió para estabilizar la situación del país e impedir el intento de una influencia soviética en este territorio. La ocupación de Checoslovaquia por la URSS en 1968 tenía por finalidad restablecer el sistema socialista en el sentido de la ideología comunista y mantener el papel dirigente de Moscú. El empleo de tropas cubanas como representantes de Moscú sirvió para la implantación de un régimen democrático popular en Angola. Este empleo, como también la cooperación cubana en el conflicto etiope-somalí caracteriza ya el paso al conflicto militar declarado.

Cometido de las Fuerzas Armadas y su Relación con la Política en un Conflicto Militar.

Las exposiciones anteriores se han ocupado de la relación entre política y Fuerzas Armadas en paz y en crisis muy próximas al umbral de la guerra, pudiéndonos preguntar entonces si estas relaciones cambian después de estallar una guerra

abierta, si se desplazan las influencias y el ámbito militar adquiere mayor peso, o incluso predominio, o si se mantienen aquellas. En la respuesta a esta pregunta hay que remontarse al pensamiento del gran filósofo Clausewitz en su libro "De la guerra", pensamiento que desde 1830 ha venido influyendo en todas las generaciones mucho más allá de las fronteras alemanas.

Ninguna expresión de Clausewitz es tan conocida como la citada frase, la mayoría de las veces reducida y por ello mal interpretada. "La guerra no es otra cosa que la continuación de la política con otros medios". En realidad lo que se dice en la obra de Clausewitz es: "La guerra no es otra cosa que la continuación de la actividad política con intromisión de otros medios". Lo que da a la expresión otro sentido.

La guerra y la paz no son entendidos por Clausewitz como antagónicos; más bien son distintas formas de manifestación del concepto superior de política en las relaciones entre estados. Esto desde luego no significa que la política pueda dejar de tener en cuenta la naturaleza especial de los medios militares. Clausewitz opina que el pensamiento del especialista militar no puede ser determinante en exclusiva para la conducción política del estado. Dentro del sentido de Clausewitz hoy diríamos que la estrategia militar es parte de la estrategia general. Pero el pensamiento estratégico general es cometido del estadista.

Esta concepción de Clausewitz no siempre ha sido indiscutible a lo largo de los últimos 150 años. Vamos a referirlo concretamente a Alemania.

Moltke (jefe del Estado Mayor General entre 1858-88) se defendió en principio contra la influencia de los políticos en los planes operativos y estratégicos. Durante la guerra defendió frente al Rey la plena igualdad de poderes para el Jefe del Estado Mayor General que para el Jefe del Estado. Después de duros conflictos con Bismark se conformó con el papel de asesor militar del Rey y del Jefe del Estado.

Con Schlieffen (Jefe del Estado Mayor General. 1891-1905) se resaltó la independencia del pensamiento operativo militar de forma más evidente. El conocido "Plan Schlieffen" fue un nuevo plan militar de campaña. No se incorporó a un amplio plan político de guerra. Sobre todo apenas consideraba las consecuencias para la política exterior de la ruptura

de la neutralidad belga. Aquí creía que la política exterior tenía que subordinarse a las exigencias militares.

En la Primera Guerra Mundial Ludendorff (1916-18) hizo prevalecer la dirección militar. Exigió que la política estuviese al servicio de la conducción militar. Los débiles Cancilleres de Guillermo II lo aceptaron, aunque no sin resistencia.

Seeckr (jefe del Ejército de Tierra. 1920-26) en la República de Weimar devolvió la primacía a la política. Pero limitó que en guerra "la elección del camino para el logro del objetivo establecido por la política tenía que devolverse a los Mariscales, aunque en dicha elección y en la de los medios se mezclarían consideraciones políticas".

Adolf Hitler, como dictador exponente de las pretensiones más consecuentes de fuerza para la conducción política había leído a Clausewitz y con frecuencia citaba sus escritos. Pero su actuación estaba en contraposición con aquel. Hitler veía la política exclusivamente como una especie de conducción permanente de guerra y los conflictos armados como máximos de aquella.

Hoy se oye con frecuencia la tesis de que las concepciones de Clausewitz están ya superadas. En la época de las armas atómicas ya no puede hacerse compatible aquella concepción con la única estrategia sensata de asegurar la paz y contener los conflictos. No puede seguirse esta argumentación.

Seguramente la guerra hoy ya no puede ser vista como un medio de cálculo político conscientemente planificada a libre disposición de la voluntad política.

Pero con esto no ha quedado la guerra eliminada. Sobre nuestro globo desde 1945 ha habido 100 conflictos militares; en ellos han participado también potencias nucleares.

También podríamos vernos envueltos en una guerra y precisamente las armas nucleares nos obligan a reconocer que la doctrina de Clausewitz sigue teniendo validez, es decir que "la guerra no es otra cosa que una continuación de la actividad política con intromisión de otros medios". Clausewitz expone: "Así por lo tanto la finalidad política será el motor originario de la guerra, la medida tanto para el objetivo que haya de alcanzarse mediante la acción bélica, como para los esfuerzos requeridos", pero esto no significa nada más que la política

ca decide no sólo sobre el comienzo y el objetivo una guerra sino también sobre toda la clase de medios empleables y en todas sus fases. La política en consecuencia establece una adecuada relación entre el objetivo político y los medios que se emplearán. Si esta tesis valía ya en la época de la guerra convencional, tanto más en la de las armas nucleares. Ella es exactamente el sentido de la "respuesta flexible" y la doctrina para las directivas políticas de la OTAN respecto al empleo de armas nucleares.

Las Fuerzas Armadas siguen siendo también en la guerra actual sólo un medio del instrumental político, si bien el más poderoso y eficaz.

Criterios Soviéticos sobre el Empleo de las Fuerzas Armadas - la Política Exterior.

La misión de las Fuerzas Armadas como medio de la política exterior en el pensamiento occidental indica su carácter defensivo. Para la OTAN la disponibilidad del poderío militar tiene en esencia la función de mantener la paz, resolver crisis, contener conflictos y defenderse contra desafíos a su propia existencia. Por lo tanto el papel de sus Fuerzas Armadas está "orientado hacia el status quo".

En la URSS es diferente.

Para URSS la capacidad de acción militar se considera también en gran medida como potencialidad para actuar en política exterior. Practica la política exterior sobre la base del poderío militar. Así lo expresó el fallecido Mariscal Greschko, Ministro de Defensa. Las Fuerzas Armadas no son sólo el instrumento sino base y punto de partida de la política. Esto es más que un juego semántico de palabras. Se trata de una diferencia esencial.

Es cierto que formalmente URSS ha renunciado al empleo de la violencia o amenaza para regular las relaciones interestatales, pero esto no significa renunciar a formas indirectas de violencia. La existencia de un fuerte poderío militar debe provocar sin guerra efectos modificadores en la política exterior. Sólo con la capacidad de emplear la fuerza quieren los soviéticos dar lugar a una oposición más débil para el cumplimiento de determinadas exigencias a un doblegarse a su política. Mediante la existencia de sus medios militares

superiores quieren producir una modificación de la situación política a favor del campo socialista, por ésto el papel de las Fuerzas Armadas en la política exterior tiene un carácter demasiado ofensivo, orientado a la expansión.

Hay que ser conscientes de que la URSS no considera su actitud tan ofensiva como la vemos nosotros. Definen sus propias necesidades de seguridad de forma distinta a como lo hacemos nosotros. Por seguridad entienden en principio la cobertura de la esfera de poder en Europa y Asia bajo su control como consecuencia del final de la Segunda Guerra Mundial. Pero aún más, para ellos seguridad significa también la posibilidad de proseguir sus objetivos políticos sin ser perturbador. La distensión sigue siendo un medio de su política ya que los soviéticos creen que ésta fomenta la consecución de sus objetivos.

Estos objetivos están íntimamente ligados a su ideología. Para su doctrina la evolución hacia el comunismo es históricamente inevitable; todos los pasos en esa dirección están de acuerdo con la historia y por eso están también justificados moralmente.

Sólo así es coherente que los soviéticos diferencian entre guerras justas e injustas. Justas son todas las guerras que sirven para apoyar y difundir las ideas socialistas y disminuir la influencia capitalista. Para ellos está justificado también el apoyo a los movimientos de liberación nacional y el empleo de "asesores".

En igual dirección apunta el principio de la coexistencia pacífica. La renuncia al empleo de la fuerza con medios militares no significa la renuncia a la continuación del conflicto ideológico, en el lenguaje soviético, "a la lucha de clases". La renuncia a la fuerza militar es un medio táctico innegable de una política que ahora teme un conflicto militar. El mando soviético ha expresado este significado de la coexistencia pacífica de forma abierta.

Desde un punto de vista económico y técnico la URSS no puede considerarse equivalente a Occidente. Su papel como superpotencia sólo se basa en su poderío militar superior. Por eso su pretensión de potencia mundial tiene que fundamentarla en una demostración mundial de su poder militar.

Por otra parte los rusos a lo largo de su historia

siempre han estado dominados por un cierto horror al riesgo. Esto parece suceder también hoy. Así los soviéticos emplean sin miramientos su poder militar en la lucha política hasta una descarada presión, ya que lo consideran precisamente una función de su política exterior, pero sólo se decidirán a una intervención ofensiva en toda regla, si les parece tener asegurado el éxito, es decir que el riesgo es relativamente pequeño. Si han hecho un cálculo equivocado del riesgo no vacilan en interrumpir una empresa emprendida, incluso con pérdida de prestigio, como demostró la aventura cubana en el otoño de 1962. Sólo en su esfera de fuerza no vacilan ante un desconsiderado recurso a la fuerza militar, incluso con sus aliados, si se trata "de proteger los logros socialistas", es decir de tener rígidamente en sus manos el control de su esfera de poder.

A la luz de esta exposición permítaseme enumerar algunos pocos ejemplos concretos de empleo de medios militares en el marco de la política exterior soviética:

a) Dentro de su esfera de influencia:

- Aplastamiento de los levantamientos populares en Alemania del Este (1953) y en Hungría (1956).
- Ocupación de Checoslovaquia (1968).

b) Para demostración de Poder Político como medio de presión:

- Presencia marítima en el Atlántico, Indico y Mediterráneo
- Fortalecimiento de la defensa en el Cabo Norte europeo.
- Bloqueo de Berlín en 1948.

c) Empleo de "representantes":

- Apoyo a Corea del Norte y Vietnam del Norte en las guerras contra E.UU.
- Empleo de cubanos en Africa sobre todo en Angola y Etiopía.

d) Empleo directo de personal militar soviético en conflictos armados:

- En Yemen, Egipto, Siria y Etiopía.

El cometido de las Fuerzas Paramilitares, Subversivas y Guerrilleras.

El peso principal de mi exposición lo he puesto en el cometido de las fuerzas armadas regulares dentro del sentido clásico de tales en el derecho internacional. Pero una ojeada a la segunda mitad de nuestro siglo nos muestra que en el desarrollo de conflictos políticos desempeñan un cometido cada vez más importante las fuerzas paramilitares y los métodos subversivos. En esto con frecuencia van unidos a acontecimientos internos, de forma tal que son apoyados desde el exterior y sirven para conflictos entre naciones. Con razón numerosos institutos de investigación mundiales se ocupan del estudio de esta problemática.

Numerosas publicaciones muestran que se pueden reconocer y definir determinados principios generales pero que su aplicación práctica está caracterizada en gran medida por diferentes factores geográficos, etnológicos, ideológicos, políticos y económicos de la región respectiva. En consecuencia los conflictos subversivos se presentan bajo formas diferentes.

Me limito a algunas breves observaciones.

- a) Para los estados del Occidente libre la utilización de las fuerzas paramilitares y subversivas está sometida a estrechas limitaciones.

La naturaleza defensiva de nuestros objetivos políticos y de nuestras fuerzas armadas no permiten un empleo de tales medios con objetivos ofensivos al servicio de una política exterior agresiva, pero también un aprovechamiento defensivo tiene límites, sobre todo por la problemática del derecho internacional. A este respecto la República Federal Alemana se encuentra en una situación especial, pues aquí las reglas generales del derecho internacional son parte integrante del derecho federal y por ello válidas para todo ciudadano. Igualmente la mentalidad de la población de la mayoría de los estados industriales europeos está en contra de incluir la guerra de guerrillas en la planificación de la defensa. Occidente por lo tanto dispone de un potencial muy reducido en fuerzas de este tipo; en política exterior apenas desempeñan papel alguno.

- b) En los países regidos por el socialismo y en los del Tercer Mundo los criterios son otros. Las limitaciones legales no son reconocidas por aquellos que en su criterio realizan "guerras justas". El "internacionalismo proletario" tiene preferencia sobre el derecho formal constitucional e internacional. En la estrategia militar soviética, según puede leerse al Mariscal Sokolowski, los guerrilleros tienen su propio lugar dentro del concepto estratégico. Son calificados como "parte integrante de una lucha popular y de liberación". Los llamados movimientos revolucionarios de liberación nacional por debajo del umbral de la guerra "caliente" o que sirvan para su preparación son consecuentes y legítimos desde el punto de vista soviético, fomentarlos favorece una política exterior ofensiva.
- c) Los Métodos de la lucha subversiva se desarrollan en diversas fases de una escalada política y militar.

El escalón inferior se caracteriza por métodos no militares, como infiltración de personas e ideas, difamación de grupos pertenecientes al estado en cuestión, provocaciones con el fin de poner en marcha medidas represivas.

La aplicación de la violencia es el paso a métodos paramilitares. A estos pertenecen la perturbación del orden social y estatal mediante sabotaje, terror individual respecto a algunas personas u objetivos concretos y terror sistemático para intimidar a todos los grupos.

A partir de aquí solo queda un pequeño paso para aplicar métodos militares claros de forma intensiva. Entre estos se encuentran la ocupación de diferentes tipos de objetivos para desorientar a la población y a las autoridades del estado, creación de fuertes bases militares para más amplias acciones guerrilleras, la dirección conjunta de varias bases para formar áreas de operaciones más amplias (táctica de la mancha de aceite) y por último el combate declarado.

Una potencia que apoye y dirija desde el exterior tales acciones guerrilleras puede conseguir éxitos en política exterior sin correr ningún riesgo propio. Siempre está en condiciones de interrumpir o proseguir una acción, si lo considera necesario o útil.

La guerra subversiva es tanto más eficaz si va unida a medidas económicas y psicológicas. El fallecido General francés André Beaufre ha descrito con profusión estos conflictos entre naciones como "estrategia indirecta". Yo sería partidario de definirlos como "estrategia multidimensional". Las fuerzas armadas regulares siguen siendo aquí según la doctrina soviética, la base de la política. Pero el efecto dimi-
nente de las fuerzas armadas se ve complementado y reforzado por los medios de tipo económico, ideológico y subversivo descritos. Tenemos que preocuparnos cada vez más de tal estrategia. La estrategia agresiva multidimensional debería recibir por lo tanto "una respuesta multidimensional"

Influencias emanantes de las Fuerzas Armadas hacia la Política Exterior según los criterios occidentales.

El Mando Militar como Asesor del Político.

De la misma forma que la supremacía de la política y el carácter instrumental de las fuerzas Armadas y su conducción ejercen por su parte influencia sobre la política exterior y sus decisiones y tienen que ejercerla. Sería un error dramático, si la política definiese sus objetivos y formulase misiones a las fuerzas armadas sin servirse del consejo y experiencia de los soldados. Los Mandos Supremos y sus Estados Mayores no sólo son responsables por lo tanto del mando propiamente dicho de las Fuerzas Armadas, sino que han de desempeñar un importante cometido como asesores de la política.

Valoran y juzgan la fuerza militar del enemigo potencial y bosquejan así la imagen de la amenaza militar. Valoran y juzgan las fuerzas militares del ámbito propio e indican así las posibilidades y límites de las actividades propias. Aquí con demasiada frecuencia los soldados caen en la tentación de exponer con más claridad los puntos fuertes del adversario que sus debilidades; por el contrario se suelen sobrevalorar las debilidades propias demasiado conocidas en comparación con las superioridades. Una subvaloración de la amenaza es peligrosa, pero una sobrevaloración también puede conducir a error. Sólo una contemplación realista, serena y sin prejuicios de los aspectos fuertes y débiles de ambas partes dá al político una base segura para sus decisiones.

Pero el asesor militar de la OTAN no puede privar al mando político de ideas claras. Los estados europeos, tanto

si tienen potencial atómico propio como si no, no pueden garantizarse por sus propios medios su seguridad externa frente a la URSS y sus aliados. Necesita de una unión y cooperación dentro de una alianza multilateral.

En Europa Central, cuya situación estratégica está caracterizada por la frontera terrestre abierta más larga entre las naciones de la OTAN y del Pacto de Varsovia, el asesor militar tiene que indicar que sin la cooperación de las Fuerzas Armadas Aliadas permanecerían ineficaces la disuasión y la defensa. Ya se expuso que sobre el territorio estrecho y relativamente pequeño de la República Federal, junto a las unidades de la Bundeswehr están estacionadas también y en número considerable tropas de otros seis estados. Naturalmente que este proceso crea también dependencias políticas -en primer lugar para el país receptor- con las que debe contar la política exterior. Esto se ve incrementado por las dependencias derivadas de que Europa necesita para su seguridad de la cobertura estratégico-atómica de EE.UU.

La situación militar no es estática, sino de continuo movimiento. Los resultados de la exploración indican cuándo y cómo cambia algo en el enemigo. Tales cambios hay que valorarlos en estrecha colaboración con la política. Los indicativos políticos sin cambios reconocibles en la situación militar por lo general apenas si podrían valorarse como indicios de un conflicto militar inmediato si bien deben registrarse cuidadosamente. Meros acontecimientos militares sin un fondo de un clima político de empeoramiento deben juzgarse en principio con cuidado. Pero si los indicativos políticos y militares corren paralelos, entonces la situación es alarmante. Aquí está llamado de nuevo el Mando Militar para proponer al Gobierno con oportunidad medidas para elevar la propia preparación defensiva. Tendrá que exigir transformar un tiempo de alerta en un tiempo de preparación, tendrá que exponer con urgencia ante los ojos del Mando Político qué consecuencias desfavorables cabrá esperar si dejan de tomarse decisiones para el oportuno fortalecimiento de la disuasión y defensa.

Así el Mando Militar Supremo ejerce con razón una influencia activa indiscutible sobre la política exterior.

Aquel aporta la contribución militar a la valoración de la situación total, coopera en la fijación de las misiones dadas a las Fuerzas Armadas y tiene que insistir en que se pongan a disposición de las Fuerzas Armadas los medios re-

querido para el desempeño de las misiones dadas. El Mando Militar tendrá que presentar sus objeciones cuando la misión y los medios no están acordes, cuando la misión no sea realizable. Por ello tiene una gran responsabilidad. La dimisión del Mando Militar más caracterizado es el medio más decisivo para influir políticamente, pero también el último, pues sólo puede emplearlo una vez.

El Mando Militar como Auxiliar para la Ampliación de la Libertad de Acción en la Conducción Política.

El asesor militar con frecuencia tiene que desempeñar un papel ingrato, advertir al Mando Político de soluciones que parecen atractivas o populares cuando tienen como consecuencia efectos negativos sobre la seguridad y capacidad de defensa que sólo pueden juzgarse debidamente en todo su valor por un especialista, por ejemplo éste es el caso frecuente en negociaciones sobre limitaciones y control de armamento.

Por otra parte al Mando Militar se le ofrece la gran posibilidad de ampliar la libertad de acción a la política al ofrecerle opciones alternativas. La planificación militar en cualquier caso debería evitar, mientras sea posible, poner a la política en casos de crisis ante la situación de tener que tomar una decisión rígida, es decir tener que reaccionar de forma automática.

Para esto hay un ejemplo estremecedor. El Estado Mayor alemán en el año 1914 solo poseía un plan de ataque y operaciones para superar la guerra prevista en dos frentes. Preveía acudir a la decisión militar ofensiva en principio hacia Occidente y enfrentarse defensivamente al enemigo ruso. Desencadenada la movilización rusa e iniciado el ataque unilaterial ruso a Prusia Oriental el Jefe del Estado Mayor General tuvo que instar al Mando Político a declarar la guerra a Francia para poder llevar a cabo el plan elaborado. Otra ofensiva y otras operaciones no se hubieran podido realizar en tan corto plazo.

Ejemplo de todo lo contrario fué la crisis de Cuba en 1962. Los Jefes del Estado Mayor estadounidense pudieron presentar al presidente Kennedy para decidir diversas posibilidades de acciones militares respecto a Cuba, desde el bloqueo hasta la ocupación de la isla.

La OTAN se encuentra frente a un potencial agresor. Sus planes de operaciones necesitan trazarse sobre la disuasión y la defensa frente a este enemigo. A pesar de todo -- los planes de alarma y movilización de la Alianza, los preparativos para el refuerzo, la estrategia de la respuesta flexible y las directrices políticas para el primer uso nuclear defensivo, ofrecen un amplio espectro de posibles decisiones alternativas en un tiempo de tensión y alerta, e incluso después de comenzar un ataque, desde la toma de contra medidas adecuadas hasta la escalada nuclear.

Resumen

La técnica que avanza cada vez más aprisa ha hecho reducir las distancias terrestres. Ha producido sistemas tales de armas que pueden rebasar con mucho los respectivos focos de conflicto en lo referente al espacio y en todas direcciones. La necesidad de energía y materias primas para las naciones industrializadas ha hecho surgir nuevas dependencias y posibilidades perturbadoras. La política exterior y de defensa solo pueden realizarse dentro de una conexión mundial, por eso la seguridad externa ya no puede encontrarse solo dentro del marco nacional. Esto es cierto para todos los estados medios y pequeños y en cierta medida incluso para las potencias mundiales.

Por eso en nuestro tiempo los problemas de política exterior y los militares están más vinculados que nunca. Ya no hay ninguna decisión de política exterior que no tenga en cuenta hechos de política de defensa, de estrategia e incluso con frecuencia, militares. Inversamente tampoco cabe pensar en ninguna decisión militar que no dependa de los objetivos y directrices de la política externa. Las Fuerzas Armadas y la política exterior se influyen mutuamente, la una depende de la otra.

La política crea y sostiene las Fuerzas Armadas y las da su misión dentro de una estrecha cooperación multinacional. Las Fuerzas Armadas por su parte proporcionan a los gobiernos libertad de acción política que pueda utilizarse de forma ofensiva o defensiva. Mediante adecuadas medidas las Fuerzas Armadas pueden ampliar el margen de juego en una crisis, si para este fin se toman oportunas decisiones políticas. En la guerra la política emplea también armas. Para ello éstas no pueden escapar al control político. La existencia de

armas nucleares presta a la primacía de la política especial peso, pero la libertad de acción de los jefes militares no deben obstaculizarse de forma excesiva.

En una estrategia, cuyo núcleo y primer objetivo es evitar la guerra todas las medidas políticas y militares que sirvan a la disuasión y la fortalezcan reciben prioridad entre las distintas opciones para la conducción de la guerra. Con esto quiero decir que también la planificación y el mando operativos han de tener en cuenta la idea de la disuasión respecto a las llamadas "guerras preventivas e internas". Esto puede llevar a tensiones entre el Mando Político y el Militar, superarlas es premisa para el mantenimiento o rápido restablecimiento de la paz.

La responsabilidad última corresponde a la política.