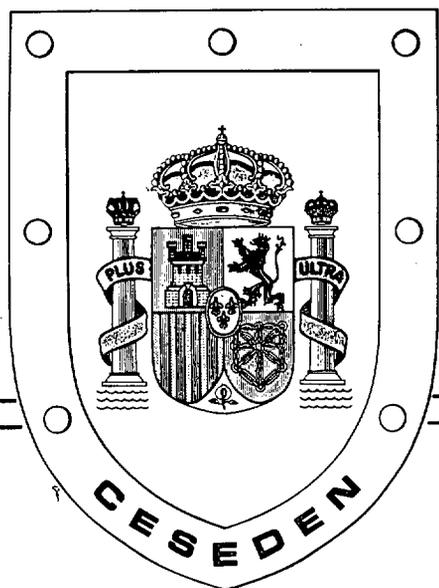


DD



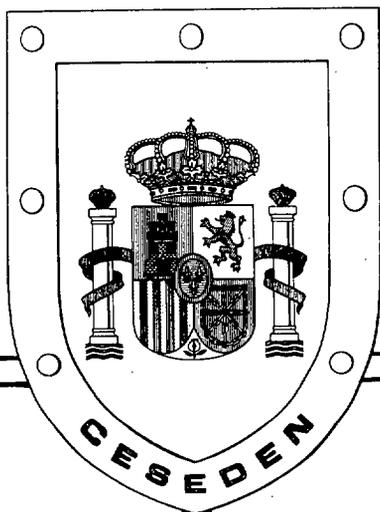
BOLETIN DE INFORMACION

COLABORACIONES:

- EL MILITAR ESPAÑOL EN EL HORIZONTE DE LA MODERNIDAD.
Coronel Alonso Baquer.
- LINEAS DE ACCION PARA UNA REFORMA DE LA ENSEÑANZA MILITAR.
Coronel Laguna Sanquirico.
- ECONOMIA Y ESTRATEGIA EN EL ESCENARIO ORIENTAL ASIATICO.
Coronel Gomá García.
- CONFLICTOS JURIDICOS EN LA REGION DERIVADOS DE LA NUEVA CONVENCION SOBRE EL DERECHO DEL MAR.
Profesor Fernández Segado.
- ASEGURAMIENTO DE CALIDAD EN LAS ADQUISICIONES.
Teniente Coronel Martínez Arnáiz.

TRADUCCIONES:

- ESTRATEGIA DE DEFENSA DE LOS ESTADOS UNIDOS.
Teniente Coronel Torres Lamas.



BOLETIN DE INFORMACION

SUMARIO

III. INSTRUCCION Y ENSEÑANZA

- Líneas de acción para una reforma de la enseñanza militar.

IV. ESTRATEGIA

- Economía y estrategia en el escenario oriental asiático.
- Estrategia de defensa de los Estados Unidos.

VII. ARMAMENTO, MATERIAL E INFRAESTRUCTURA

- Aseguramiento de calidad en las adquisiciones.

X. VARIOS

- El militar español en el horizonte de la modernidad.
- Conflictos jurídicos en la región derivados de la nueva convención sobre el derecho del mar.

XII. BIBLIOGRAFIA



INSTRUCCION Y ENSEÑANZA

C E S E D E N.

LINEAS DE ACCION PARA UNA REFORMA DE LA ENSEÑANZA MILITAR

- Por D. Francisco LAGUNA SANQUIRICO,
Coronel de Infantería DEM. y EMACON.

Febrero 1987.

BOLETIN DE INFORMACION nº 198-III.

Puede afirmarse sin temor a la exageración que uno de -- los problemas más importantes con los que se enfrenta cualquier institución es la de formar adecuadamente y mantener al ritmo de los tiempos, a los hombres que la componen. En el caso de los --- Ejércitos a esta necesidad evidente es preciso sumar la de que sus hombres van a tener que actuar en momentos extremos en los que no basta con una capa superficial de instrucción.

Por ello desde sus comienzos los Ejércitos permanentes - se plantearon el problema de la Enseñanza. Los primeros Centros - aparecen ya en 1500 y desde entonces se han ido sucediendo las reformas y los intentos de actualización. Pocas tareas han absorbi- do tanto esfuerzo sobre todo en los períodos de paz, ya que en -- ellos es cuando se hace más posible y a la vez más urgente el prepararse adecuadamente. El reto estriba precisamente en que es ne- cesario afrontar la guerra futura, partiendo de los principios y de las experiencias de la pasada y esto sólo puede realizarse con un esfuerzo que tiene en las Academias y Escuelas uno de sus más sólidos pilares.

Cuando la historia se ha acelerado o ha dado cambios, o cuando aparecen nuevos medios de combate, nuevas concepciones es- tratégicas o se modernizan los métodos de enseñanza, se hace más precisa todavía esta labor de renovación. Se puede afirmar que la "enseñanza" es una especie de índice que mide el ritmo de evolu-- ción tanto del arte de la guerra, como de la situación de la so-- ciedad. Por un lado ha de propiciar la adaptación de los hombres a los nuevos tiempos, pero a la par ha de ser capaz de mantener -

el arraigo de las Instituciones y de las personas a la historia, -- de modo que se mantengan vivos los valores a la vez que se hace -- posible la eficacia en el cumplimiento de sus misiones.

No cabe duda que nos encontramos en uno de esos momentos históricos. No es que haya que desechar como anticuados los esquemas y métodos anteriores, sino que es preciso, como señalan las Reales Ordenanzas, reflexionar sobre ellos y compaginar lo antiguo y lo moderno, tanto en orden a los medios, la metodología, -- etc, como a los conceptos sobre táctica, estrategia y sobre la -- mejor manera de que los Ejércitos cumplan su función.

La Ley Orgánica sobre la Organización de la Defensa Nacional (leyes 6/80 y 1/84) alude a que la Enseñanza Militar se regulará por Ley. Inicialmente se interpretó este artículo como un mandato para que se presentara al Parlamento una Ley específica -- sobre el tema y en este sentido se trabajó durante un tiempo. Por diversas razones no se concluyó el proyecto y en los últimos años se ha planteado la posibilidad de que esta regulación se formule dentro de una Ley más amplia como podría ser la de la Función Militar.

En este sentido se ha expresado en repetidas ocasiones -- el Ministro de Defensa y también la "Memoria del Ministerio de Defensa" lo recoge en el capítulo relativo a la Enseñanza. Aceptando que ambas soluciones, la de una Ley específica y la de formar parte de una Ley más amplia, son igualmente capaces de regular el tema y que están dentro de lo indicado por la citada Ley Orgánica, lo que importa es resaltar la urgencia de que se lleve a cabo esta tarea legislativa, que ha sido solicitada repetidas veces en -- trabajos y conferencias sobre la problemática militar y en los diversos Seminarios que sobre el tema concreto de la Enseñanza en -- las FAs, se han organizado.

En el que se desarrolló en 1984, que aún siendo sobre la del Ejército de Tierra abarcó en algunos temas a los --- tres Ejércitos, esta fue una de las conclusiones sobre la que hubo unanimidad. Cada vez es más necesario contar con una Ley que -- siendo todo lo amplia y flexible que se quiera, facilite a los -- Cuarteles Generales el desarrollo de sus Planes de Enseñanza, solucionando dentro de un marco coherente y lo más común posible, -- los problemas y reformas que va generando la propia vitalidad de -- los Centros, Academias y Organismos.

Junto a esta necesidad de que las renovaciones parciales se canalicen de modo que el conjunto salga favorecido y no surjan contradicciones, hay que alertar sobre el peligro de las "intuiciones". En todos los campos de la vida de los Ejércitos es arries

gado el renovar sin un respaldo de analisis y estudio de las posi-
bles soluciones, pero en pocos, especialmente en tiempos de paz -
prolongada, es más tentador que en la enseñanza, el proponer pla-
nes y programas que pueden ser muy razonables, pero que no se jus-
tifican por datos fiables, ni tampoco se plantean con el debido -
mecanismo de seguimiento. Muchas veces, aunque se trate de una so-
lución acertada en sí, el origen hay que buscarlo en la experien-
cia concreta y por tanto limitada, del propio individuo que la --
presenta.

En consecuencia con este planteamiento no pretende este
trabajo presentar soluciones aplicables directamente, sino líneas
de actuación, o si parece más exacto, líneas de acción, para el -
posterior estudio con datos contrastados, de los problemas que --
tiene hoy la Enseñanza militar.

1.- AMPLITUD DEL CONCEPTO DE ENSEÑANZA MILITAR

En el Título IV de las RR.OO. para las FA,s.el último --
apartado se dedica a la función de "Instrucción, adiestramiento
y enseñanza". De forma implícita se distinguen pues estos tres --
conceptos y así lo ha interpretado la Comisión de Seguimiento del
Estado Mayor del Ejército que en respuesta a una consulta sobre -
este tema de la Dirección de Enseñanza, aplica el término de "ins-
trucción" a la preparación individual del combatiente, el de "adies-
tramiento" a la preparación colectiva de la Unidad de que se tra-
te, y el de "enseñanza" a la de los cuadros de mando. Con esto pa-
rece limitarse bastante el campo de la enseñanza que hasta hace -
poco aparecía unida a la instrucción, sin diferenciarse suficien-
temente en alguno casos.

Sin embargo el empleo de los términos no es el mismo en
los tres Ejércitos y sigue siendo un concepto tan amplio que con-
viene reflexionar sobre ello para evitar que, quizás de manera in-
consciente, al hacer el análisis sobre un problema que afecte a -
la enseñanza en su totalidad se estudie desde la óptica particu--
lar y limitada de una sola de sus facetas; y a la inversa, que -
al juzgar un caso particular se le apliquen puntos de vista sólo
válidos para el conjunto.

Esto que les sucede mucho a los comentaristas civiles, -
también se filtra en el estamento militar y así es corriente ha--
blar de la "reforma de la enseñanza" en casos en los que sólo se
está tratando de uno o varios aspectos de las Academias Generales
y Escuela Naval Militar, como si en ese solo punto se pudiera en-

contrar el problema. O cuando se afirma que la enseñanza militar no tiene en cuenta tal o cual asignatura, pensando sólo en lo -- que uno conoce de un solo Centro.

No se puede hablar de la "Enseñanza militar" como si -- fuera un todo porque dentro de ella es preciso contemplar una ga -- ma que va desde las clases en los Institutos Politécnicos del -- Ejército (con alumnos de 14 y 15 años) y las Escuelas de forma -- ción de Especialistas del E. del Aire, a las de los Cursos de -- Mando Superiores, pasando por Estado Mayor, Guerra Naval, Poli -- técnica, Especialidades de Sanidad, Intervención de la Defensa, -- y cursos de especialización en la Escuela Militar de Montaña o -- en las Escuelas del Ejército del Aire para obtener la capacita -- ción para volar un determinado aparato.

Tampoco se puede simplificar separando por niveles (Ele -- mental o básico, medio y superior sería una posibilidad) porque existe una notable diferencia en la duración de los diferentes -- cursos y en los objetivos a alcanzar.

Intuitivamente casi todos establecemos algunas diferen -- cias entre lo que se podría llamar "formación militar inicial", -- capacitación posterior, especializaciones y cursos de carácter -- más o menos informativo. Pero esta distinción no es ni rigurosa -- ni generalizable, por lo que no se puede aplicar a todos los ca -- sos. Se hace preciso una definición de niveles o áreas para que -- los problemas se puedan tratar por separado cuando convenga y de -- forma generalizada cuando corresponda así. Por poner un ejemplo, -- cuando se habla de que es preciso que los profesores sean "titu -- lados", desde luego no se piensa en la Academia de Sanidad, ni -- en los cursos de Criptografía, ni tan siquiera en los profesores -- de materias militares en una Academia General o en la Básica de -- Suboficiales, sino casi en exclusiva en los profesores de mate -- rias científicas y algunas Humanidades en estos Centros y otros -- de nivel similar. Sin embargo se generaliza y se acepta sin más -- la crítica, dando lugar a propuestas tan discutibles como la del -- tiempo máximo de permanencia en el profesorado.

El problema se complica por la exigencia de la "forma -- ción continuada" que tiene la profesión militar. Probablemente -- es la única de grado superior que imponga a sus miembros una se -- rie de cursos posteriores a su salida de la Academia. Se dirá -- que también en otras profesiones es necesario estar al día, pero -- no se trata de una obligación que puede llegar a cortar la carre -- ra, sino de una conveniencia personal. Consecuencia de esto es -- que no resulta fácil calificar de "elemental" un curso porque du -- ra dos meses, cuando a lo mejor está convocado, con carácter -- obligatorio, para Generales y Almirantes; en el otro extremo es --

tán cursos de larga duración como el de Mando de Operaciones, Especiales, que no es fácil encuadrar en el apartado de "Curso Superior", mientras quizás si lo pueda ser el de Estados Mayores - Conjuntos o el de Investigación Operativa, de similar duración.

También incide en esta primera clave de la enseñanza el número de Centros que actualmente existen en cada Ejército. Han sido varias las tentativas de reducirlos, unificando todos los - que sea posible, pero sigue siendo notable la cantidad que permanece. Una de las consecuencias evidente, es la dificultad de tener suficientes profesores debidamente cualificados, otra el enorme coste por alumno que suponen algunos de ellos. Pero quizás la más importante es la dificultad que plantean para la coordinación, para el planteamiento de los programas de actualización y en definitiva su incidencia sobre la amplitud del campo de la enseñanza que estamos analizando.

Dos conclusiones se pueden deducir. La primera que el campo de la enseñanza abarca una gama tan amplia de situaciones que no es posible globalizar los temas sin tener en cuenta este extremo. La segunda que conviene hacer una cierta clasificación por niveles o por áreas que facilite los estudios y los planes de actualización o reforma.

Una posible clasificación podría ser la siguiente. Existen tres áreas claramente diferenciadas: Área de formación inicial o básica del militar de carrera. Área de formación permanente del que ya es profesional. Y área de especialización.

En la primera habrá que situar los 5 años de la Enseñanza Superior militar y los tres de la Básica. La formación profesional de los IPE,s. sólo en parte corresponden a esta definición y habría que estudiar si entran o no según su objetivo final. También es precisa una definición sobre la enseñanza inicial militar en los Cuerpos y Escalas que no son estrictamente de mando, como los Jurídicos, Interventores Músicos, ATS,s. etc. ya que si bien es su primera formación militar, los planes que desarrollan corresponden más a un programa de "instrucción" militar. Mientras no se delimite los campos del militar de carrera y del profesional (sea cual sea su graduación) resultará difícil la clasificación de unos y otros.

En el área de formación permanente o continuada hay que diferenciar los cursos obligatorios para el ascenso, sea al nivel que sea, y los que corresponden a la inquietud que todo profesional debe tener por ampliar conocimientos, saber de nuevas técnicas, etc. La duración en cada caso será diferente, pero la idea general es la indicada.

En el área de especialización hay que situar todos aquellos cursos que significan una orientación profesional hacia uno u otro campo y que por lo tanto pueden condicionar el futuro de sus destinos y trabajos. Unos serán más claramente teóricos y -- otros prácticos, como es el caso del Estado Mayor o el de Ingeniero Naval y el de Reactores o el de Mando de Unidades Paracaidistas, pero siempre tienen este sentido de especialización que condiciona la vida profesional.

En este área es donde debe aplicarse el problema de las incompatibilidades y el de los compromisos posteriores al curso y el de los destinos forzosos. Es indudable que dentro de este grupo hay mucha diferencia entre el nivel de exigencia de unos y otros cursos, pero salvo en algunos casos extremos, en casi todos se puede diferenciar los que entran en este área o en la anterior. Problema diferente a tener en cuenta es que la especialización unas veces es de "por vida" y otra sólo se debe aplicar a un determinado empleo. Por ejemplo, la informática puede ser válida para cualquier empleo, siempre que se tengan actualizados los conocimientos, mientras que el mando de Unidades paracaidistas sólo es válido para una pequeña gama de empleos que corresponden a la orientación del curso que se hace. Un teniente que hace el curso y no hace otro nuevo y distinto después ni está -- nunca destinado en la Brigada Paracaidista, es difícil que en rigor se considere "especializado" en Unidades paracaidistas cuando alcance el empleo de Coronel o General.

Otras implicaciones de esta clasificación se estudian -- en otros apartados.

2.- EL PROFESORADO

No puede llevarse a cabo una renovación de la enseñanza si no se cuenta con los hombres capacitados para llevarla a cabo, esto es, si no se dispone de unos profesores adecuados a la misión que se les encomiende. Las características de la Institución militar facilitan bastante la tarea de planificación de la enseñanza, ya que bajo el mismo mando están las Unidades con sus necesidades, los Estados Mayores que estudian los planes de operaciones y por tanto las necesidades que conllevan, y los Centros de enseñanza que son los que deben preparar a los cuadros de mando. Hay por lo tanto una corriente de información en cuanto a necesidades y posibilidades que no existe en otras profesiones.

Pero esta planificación tienen que llevarla a cabo unos hombres concretos que son los "profesores" (en su más amplia --- acepción) a no tenerlo en cuenta ha sido uno de los motivos -- principales de que algunas reformas hayan fracasado o se hayan - quedado a medio camino.

Los Ejércitos tienen un serio problema de profesorado.-- La comprobación más sencilla es ver cuantas vacantes de los distintos Centros y Academias se cubren con carácter forzoso. La en señanza no es atractiva o al menos no tiene el prestigio sufi--- ciente para que los más capacitados se decidan a ella. Otra de-- mostración de que existe problema se puede detectar en las co-- rrientes de opinión que han surgido respecto a los criterios de valoración de las hojas de servicios de los cuadros de mando en el momento de su clasificación para el ascenso. Es corriente oír que se valora más el "mando de unidades" que las tareas de ense-- ñanza y a pesar de que han sido varias las declaraciones de los Mandos aclarando que esto no ha sido así exactamente.

En todo caso es indudable que pesa en cuantos dan estas opiniones la imagen que guardan de sus profesores de las Acade-- mias y Escuelas y esto es un ejemplo grave de distorsión porque una es la experiencia juvenil (o no tan juvenil) y otro el análi-- sis de un problema concreto.

Tres parecen ser las cuestiones más importantes respec-- to a este tema: Selección del profesorado; preparación; y perma-- nencia y relevo de los profesores. Todo ello dentro de una pre-- via definición de lo que es la función del profesorado militar.

La selección se ha visto notablemente mejorada con la - disposición por la que las vacantes tienen la calificación de -- C-1 (salvo los casos de calificación "B"). Esto permite que el - Director del Centro decida sobre quien reúne mejores caracterís-- ticas para ocupar la vacante. Sin embargo la eficacia de esta me-- dida se ve muy disminuida por la falta de peticionarios lo que - plantea el interrogante de si se deben cubrir o no con forzosos y hasta qué punto en estos casos tiene el Centro capacidad legal para rechazarlos. La realidad es que el sistema de selección só-- lo es posible si hay varios entre quienes elegir.

Mucho se ha hablado de la conveniencia de destinar a -- los más idóneos sean o no voluntarios (aunque luego lógicamente - se atienda a sus necesidades), pero este método sólo se podría - aplicar si de alguna forma fuera general y si hubiera un sistema fiable de conocer las cualidades pedagógicas y el nivel de cono-- cimientos de todos los profesionales. Sin estos datos la aplica-- ción del sistema no dejaría de ser arbitrario y daría lugar a -- reacciones negativas.

Una demostración de lo comentado respecto a que en la enseñanza deben analizarse los problemas distinguiendo los particulares de los generales, se puede ver aquí. El paso dado respecto a la forma de destino del profesorado no es completo, ya que no tienen en cuenta a los suboficiales (no tienen previsto los destinos C-1) ni es todo lo eficaz que se podría pensar por que faltan peticionarios para muchas de las vacantes.

El segundo problema es el de la preparación. Aquí debe tenerse en cuenta tanto la pedagógica como la relativa a la materia a impartir. Posiblemente sobre pocos puntos relacionados con la enseñanza se ha escrito tanto sin analizar seriamente el problema. La cualificación pedagógica es una necesidad sentida en toda la sociedad y los intentos parciales que se están haciendo en diferentes Academias no lo solucionan del todo, pero demuestran que se está sobre ello. Los acuerdos con los ICE, s. han dado buenos frutos pero al no existir ninguna orden que obligue a cuantos dan clases, su efecto es menos universal de lo que sería de desear.

Quizás la solución esté en organizar un centro militar (o en cooperación con el ICE) que atienda a la formación de todo el profesorado, unas veces convocando cursos, otras desplazándose a los Centros que no puedan prescindir de los que ya están allí destinados, promoviendo seminarios y reuniones y facilitando a todos los Centros y a los profesionales interesados la documentación necesaria para mantenerse actualizados.

Queda pendiente la otra cara de la "competencia"; la que se refiere a la materia concreta. Es aquí donde muchas críticas son gratuitas. El exigir un título civil para impartir una determinada asignatura es desde luego conveniente pero sólo si la extensión y profundidad de la misma lo exigen; de otro modo se puede llegar a una deformación de la enseñanza cayendo en el enciclopedismo. Más adelante ya se comentará que parte del problema se solucionaría revisando el sistema actual de asignaturas que son en muchos casos excesivas y que pueden crear la falsa imagen de que todas y cada una de ellas debe darse con igual intensidad y rigor, cosa que desde luego no es posible.

El nudo de la cuestión está en distinguir "glases" de profesores (no categorías que es cosa distinta). Están los que imparten asignaturas militares a los que lógicamente se les debe pedir una capacitación profesional-militar. Parece lógico que el profesor de la Escuela Militar de Montaña sepa esquiar y escalar y el de un curso de Submarinos tenga el correspondiente título; pero el problema surge cuando son asignaturas generales

tales como Táctica o Reales Ordenanzas, sobre las que no hay un título específico, lo que no quiere decir que todos están en -- iguales condiciones de conocimientos.

También conviene hacer una diferencia entre el profes-- sor de una asignatura y el que tiene como principal función la "educación" moral del alumno. Hay que partir de la base de que el Ejército llegan los jóvenes (y los no tan jóvenes) con una personalidad bastante "formada" (con las calificaciones que cada caso merezca), sobre la que hay que influir en el caso de -- las Academias Generales con una serie de estímulos que no los -- facilita ninguna titulación. Así un héroe militar cargado de me-- dallas y con una aureola en torno suyo puede ser mucho más efica-- caz a la hora de mover el corazón de unos jóvenes cadetes hacia la entrega profesional, que un profesor documentadísimo y cono-- cedor de todos los artículos de las RR.OO., pero sin nada que -- ofrecer como ejemplo personal. Ciertamente que estos casos no pueden generalizarse, pero sirven como muestra. En el otro extremo ha-- bría que colocar a un excelente profesional capaz de llevar a -- sus hombres al más alto sacrificio, pero que por condiciones -- psicológicas es incapaz de tener paciencia con el alumno que -- tiene dificultades o con el que le consulta dudas personales. -- Cada caso es diferente, pero es necesario al menos hacer una mí-- nima clasificación del profesorado según la misión principal -- que debe realizar.

El tercer problema es el de la permanencia. No se pue-- de plantear el tema de si conviene o no poner un tiempo máximo (el mínimo es por todos aceptado) sin relacionarlo con la conve-- niencia de que los profesores "investiguen" sobre la materia de la asignatura que imparten. Llegar a la conclusión de que cuando se está más de cuatro o cinco años dando clases se cae en la monotonía es dar por supuesto que no se hace ningún tipo de in-- vestigación personal. Si bien es cierto que en algunas materias basta con uno o dos años para llevarla a cabo, en la mayoría de los casos no es suficiente este margen de tiempo ni mucho menos.

Una consecuencia a prever caso de no limitarse el tiem-- po de permanencia en el profesorado es si esta tarea debe o no considerarse como una "especialidad". Si por sus característi-- cas personales, la calidad de su labor pedagógica o la necesi-- dad de profundizar en la materia de que se trate, a un profesio-- nal se le mantiene en un determinado destino, no puede por ello ver truncadas sus posibilidades de ascenso y esto puede entrar en colisión con algunas de las disposiciones actuales del Decre-- to de selección y clasificación.

En estas observaciones sobre el profesorado no se ha -- dicho nada sobre la posible incorporación de civiles a las Aca--

demias Militares, no porque no tenga importancia el tema, sino porque merece un párrafo aparte. Nada hay que oponer a que los haya aunque es necesario reconocer que hasta la fecha el resultado obtenido ha sido desigual. Por supuesto que en los niveles altos de la enseñanza esto ha sido común (CESEDEN, ALEMI, Politécnica, etc.); también han sido bastante los casos en las clases de idiomas, pero donde ha surgido la problemática ha sido cuando se ha considerado la posibilidad, de que en las Academias Generales también los hubiera para aquellas asignaturas -- que están a caballo entre lo militar y lo civil.

En línea con la orientación del Ministerio de incluir civiles en los cargos de responsabilidad y de fomentar el espíritu de que los temas de defensa no son exclusivos de los militares parece positivo que se dé entrada a éstos en las plantillas de aquellos Centros que tengan materias adecuadas a ello. Pero será necesario reglamentar con cierta meticulosidad el papel que deben cubrir y en especial la influencia que pueden ejercer en la disciplina, las formas externas, etc. que suelen ser distintas en el ambiente universitario.

Un último interrogante es si incluir profesores civiles en Academias militares no debería llevar también a incluir profesores militares en los Centros Universitarios. No militares profesionales con una titulación civil (esto entraría en el área de las incompatibilidades), sino un oficial o suboficial en razón a su título específico. Si se considera que un licenciado en historia está capacitado para dar historia militar -- ¿por qué no considerar que un militar profesional está en condiciones de dar clases de mando o de planificación?.

A pesar de todo lo expuesto el problema fundamental -- del profesorado está en la "valoración" que la propia institución haga de esta tarea. Mientras no se consiga un clima en el que se estimule a los más competentes para que dediquen parte de su vida profesional a comunicar sus conocimientos y experiencias y no se premie como es debido los casos de dedicación plena y permanente, no será posible solucionar esta "clave" de la enseñanza.

3.- LOS OBJETIVOS.

Fijar los objetivos de la enseñanza en general y de cada Centro, cada curso y cada asignatura en particular es uno de los problemas más importantes. Si bien es antiguo preguntarse --

el "a dónde" se quiere llegar, la programación por "objetivos" - es una técnica de la moderna Pedagogía que sin duda facilita mucho poder alcanzar las metas propuestas. Dos son las facetas a atender a este respecto: la formulación de los objetivos y la -- evaluación de lo conseguido.

No resulta sencillo aplicar esta técnica en el ámbito - militar en algunas de las áreas más importantes en parte porque la tradición pesa excesivamente, pero sobre todo porque no está resuelta la dicotomía entre formación "universal" y formación -- "especializada". En algunos Ejércitos modernos se tiende a la to tal especialización, pero tienen graves problemas a la hora de -- los relevos de personal, sobre todo en caso de urgencia o de bajas numerosas. Sin embargo la formación común para todos no es - aplicable a las necesidades técnicas actuales que exigen limitar a las personas el campo de sus posibles tareas. Aquel oficial o suboficial de antes que servía para todo, prácticamente no tiene cabida en una Unidad moderna.

Dentro de estas limitaciones es preciso hacer el esfuer- zo de señalar objetivos concretos en cada curso, poniendo los -- pies en el suelo y sin caer en la tentación de alcanzar las es-- trellas. El realismo en esta labor es imprescindible y no resul- ta poco frecuente encontrar casos, civiles y militares, que tie- nen puestos sus objetivos en lo imaginario, con el argumento de que más adelante se pueden llegar a necesitar esos conocimientos o esas técnicas. Cierta dosis de prospectiva es necesaria (y más en los estudios superiores), pero no conviene formar para el fu- turo olvidando que para llegar a él debemos solucionar el presen- te.

Formular objetivos para cada asignatura y para cada fa- se de la enseñanza es ya más sencillo, sobre todo apoyándose en - el Manual de Metodología de la Enseñanza o en cualquier texto se- rio. Exige trabajo y quizás las primeras veces no se perfilen su- ficientemente, pero vencida la inercia es fácil comprobar que -- los profesores se incorporan con rapidez y obtienen mejores re-- sultados en su labor. De todos modos exige cierto grado de cono- cimientos y aquí se hace notar la falta de cursos adecuados para los Jefes de Estudios, Jefes de Grupo, etc.

La dificultad mayor que plantea la evaluación es que en muchas de las enseñanzas no se puede hacer sobre la realidad. Sa- ber qué grado de preparación física ha obtenido un cadete, o un guardiamarina por ejemplo, es relativamente fácil, pero evaluar sus conocimientos reales de táctica o de mando se tiene que ha-- cer siempre en el marco de una ambientación ficticia, que por -- muy real que se pretenda, no dispondrá del elemento principal -- del combate: el enemigo.

A pesar de ello es preciso inculcar a todos los cuadros de mando el criterio de la necesidad de auto-evaluarse y de evaluar a sus subordinados y a sus Unidades. Sólo cuando constantemente se lleva a cabo esta comprobación se puede afirmar que se está en condiciones de cumplir las misiones que se les asignen.

Un "enemigo" solapado de la evaluación está en lo que podría llamarse "síndrome del examen". A lo largo de la vida de cualquier profesional son tantos los exámenes que uno ha tenido que superar y se podría decir que ha tenido que sufrir, que se identifican inconscientemente ambos conceptos en sí bastante -- distintos. El examen es una evaluación parcial, casi siempre sobre el área del conocimiento, mientras que la verdadera evaluación es una comprobación global que no busca tanto el calificar con una nota concreta, como detectar posibles fallos y sobre todo saber hasta que punto se han asimilado las enseñanzas.

Un deseo de justicia mal interpretado lleva a una obsesión por las calificaciones y por el escalafonamiento que va en contra de este concepto que estamos comentando y muchas veces -- llega a ser un lastre para la verdadera enseñanza. Ciertamente que no se puede caer en el otro extremo y que la orgánica de los -- Ejércitos exige tener muy en cuenta el tema de las clasificaciones, pero conviene llamar la atención sobre este peligro para no caer en él.

Un tema relacionado con los objetivos a alcanzar o que al menos influye mucho en ellos es el de la tendencia a convalidar los estudios militares por titulaciones civiles. Sería largo el recoger la historia de este criterio que aún sigue vivo y que si bien ha tenido en muchos casos plena justificación, quizás hoy convenga revisar.

Una cosa es "convalidar" y otra diferente "equiparar".-- Si la carrera militar debe tener consideración de universitaria en unos casos y de Escuela Técnica en otros, lo que ha de buscarse es una legislación que lo declare así. Si para ello el Ministerio de Educación y Ciencia impone ciertos requisitos habrá que estudiar cómo se adaptan éstos a la enseñanza militar (niveles de ingreso, niveles de estudios, etc.). Pero pretender que se convaliden cursos o asignaturas, forzando para ello los Planes de Estudios de los Centros es un error. Cada carrera y cada especialidad tienen exigencias propias y cada vez es menos admisible que se puedan transferir de unas a otras, ni siquiera en asignaturas tan de base como las matemáticas o la historia, ya que lógicamente deben ir orientadas desde un principio a lo que luego se necesitará.

Si por otras razones (económicas por ejemplo) se pretende posibilitar que el militar de carrera tenga opción a cambiar de profesión con cierta facilidad esto es otra cosa. Lo mismo -- que si se quiere dar un título que sea apreciado en la vida civil para cuando se retiren. Las dos corresponden a situaciones coyunturales que por muy respetables que sean no pueden generalizarse, como lo demuestra el hecho de que en otras carreras civiles no se intenta algo similar, sino que se abren posibilidades de trabajo "aceptando" que para tal o cual puesto se encuentran capacitados los que tienen los estudios de una serie de carreras próximas o similares.

Cuando se arguye que para ser militar profesional conviene cursar algunos años de Universidad, por ejemplo, se parte de una confusión inicial respecto a los objetivos de la enseñanza militar. Lo mismo que si se planteara que para ser buen médico o buen ingeniero, se tuviera que cursar algún año en una Academia Militar. Son cosas distintas y así conviene analizarlas.

4.- LOS TEXTOS.

Consecuencias directas del tema de los objetivos son la determinación de las asignaturas de cada ciclo y los textos a emplear. La diversidad de cursos en las Escuelas Militares y la amplísima gama de lo que en ellas se estudia, no hacen posible analizar de forma esquemática el problema de la acomodación de las asignaturas a los objetivos. Pero sí cabe señalar que, en general, es excesivo el número de ellas en cada curso (es corriente que se tengan 10, 15 y hasta 20 asignaturas), lo que se traduce inevitablemente en que el estudio de muchas sea superficial.

El tema de los textos ha sido menos analizado que otros y por eso puede ser interesante hacer sobre él algunas observaciones. ¿Qué textos se emplean en los Centros militares? ¿Son o no los mismos que los civiles? ¿Cómo se eligen?. Estas y otras preguntas similares surgen a menudo en reuniones de trabajo cuando hay participación de universitarios.

Bastantes de los textos son los mismos que se emplean en Universidades y Escuelas, con las lógicas limitaciones de que se trata de asignaturas concretas. Sin embargo este sistema sólo es aplicable para los no "militares" y en general para niveles altos de enseñanza. Para los temas propiamente militares y para la formación inicial en las Academias Generales se suelen emplear -

muchos guiones o textos hechos por ponencias de profesores así - como Reglamentos tácticos y Manuales técnicos que no siempre tie- nen la deseada calidad didáctica.

El exceso de asignaturas ya comentado obliga muchas ve- ces a emplear de un libro sólo una parte con lo que se rompe la coherencia que pueda tener y por ello ha sido tradicional que en el propio Centro se intente desarrollar un texto que se atenga - más al programa. Esto que para algunos casos concretos puede ser aceptable, tiene el grave inconveniente de que el resultado, aun que posea rigor científico, suele carecer de nivel pedagógico, - tanto en su presentación como en su forma de desarrollar los te- mas.

El empleo de Reglamentos y Manuales tiene la indudable - ventaja de familiarizar al profesional con sus instrumentos de - consulta, pero por sus propias características de "texto de tra- bajo" no están pensados para la enseñanza y su estudio resulta - sumamente árido.

Hay por tanto dos problemas bastante generales: el de -- contenido de los textos y el de la presentación didáctica de los mismos. Hoy que se ha avanzado tanto en el campo de la Pedagogía ya no es aceptable el sistema de las Ponencias de profesores, no porque no tengan la suficiente competencia para llevar a cabo el trabajo, sino porque al estar destinados en el Centro y tener -- por tanto unas horas de trabajo (que suelen ser bastantes), no -- queda realmente tiempo para hacer un estudio serio. Hay que olvi darse de las tareas llevadas a cabo aprovechando los tiempos li- bres o abusando del celo del profesor, porque el resultado suele ser mediocre. También representa una seria dificultad el tener - que sujetarse a un programa en ocasiones demasiado rígido, ya - que se terminan por convertir los textos en simples "apuntes", - más o menos desarrollados, con lo que pierden uno de los valores que deben tener: la capacidad de interesar por el tema y de abrir nuevos campos de conocimientos.

Debe reconocerse sin embargo que muchos de los temas y - en especial los propiamente militares, quien más los domina es - quien está dando clases y resulta lógico aprovechar la experien- cia de éstos para redacción de los textos. Quizás la solución po dría estar en aumentar las tareas de investigación (en su más am- plio sentido) en los Centros y Academias y tener prevista la -- constitución de ponencias dedicadas exclusivamente a ello, adap- tando incluso en algunos casos la norma que tienen algunas Uni- versidades del "año sabático", dedicado a estas misiones.

El contenido debe completarse con una labor de redacción y presentación que en determinados niveles es tan importante o más que lo primero. Las técnicas de impresión hoy han avanzado mucho y no sería difícil especializar a los profesionales que fuera preciso, tanto para la confección del libro, como para la búsqueda de gráficos, grabados, y otras ayudas que tanto mejoran la presentación y sirven de estímulo para el que tiene que estudiar.

No cabe duda que todo ello encarece el texto, pero com-- pensa el resultado. Un excesivo ahorro (pensando más en el Alumno muchas veces que en la propia Institución) suele traer como consecuencia un rendimiento menor que a la larga es más costoso para todos.

En este campo se hace notar la falta de intercambio de información entre los Centros ya que en ocasiones se desarrollan programas iguales o muy similares, con guiones que se han hecho en cada sitio y que podrían unificarse con la indudable ventaja de ahorro y mejora de la calidad. En bastantes casos esta falta de coordinación tiene su origen no en la falta de abertura y buena disposición sino en que se piensa que en aquel Centro concreto, aquella asignatura debe estudiarse sujeta por completo a un programa determinado. Este criterio que en sí es válido, no tiene en cuenta que en el estudio de cualquier materia es tanto o más importante el desarrollo del interés, y del estímulo que se crea en el Alumno, que el contenido en sí de las lecciones.

Todas estas observaciones al tema de los "textos" es preciso matizarlas con lo que ya se indicó anteriormente sobre la amplitud de la problemática de la enseñanza militar que no permite una excesiva generalización de ninguno de los temas y menos de uno tan concreto y puntual como éste.

5.- LA FORMACION MORAL.

El término "formación o educación moral" suele ser fuente de equívocos ya que en todos los Ejércitos ocupa una parte importante de la enseñanza de sus cuadros de mando y sin embargo no hay unanimidad al definir de que se trata. Mientras unos limitan su sentido a inculcar los valores propiamente militares, --- otros lo extienden a cuanto abarca al profesional como hombre, --- como ciudadano y como militar.

También suele haber confusión en si debe considerarse -- una asignatura que hay que saber o una escala de valores que hay que aceptar y asimilar. Hasta su contenido exacto está sin definir, ya que para algunos deben ser fundamentalmente las Reales Ordenanzas, mientras para otros las Ordenanzas son una Ley y por tanto una obligación, mientras que la moral por sí misma debe -- contemplarse desde el prisma del deber.

En este trabajo sólo se van a hacer algunos comentarios desde el prisma concreto de la enseñanza, dejando por tanto los restantes aspectos igualmente interesantes, para otros estudios. Desde este punto de vista y partiendo de la base de que, con el nombre que sea, la "formación moral militar" es una de las claves de la enseñanza en las Fuerzas Armadas, conviene delimitar el contenido de la misma, distinguiéndolo de lo que corresponde a otras asignaturas que también se imparten en diversos Centros.

La moral militar hay que distinguirla de la "ética militar". Soslayando el interrogante de si existe una ética propia del militar o si es la ética de todo hombre, adaptada a la situación del profesional de la milicia, lo cierto es que los temas concretos de una y otra asignatura son distintos. Cuando no se trazan con claridad los programas es fácil llegar a confundir ambos temas. De forma similar hay que diferenciar moral, ética y religiosidad o espiritualidad. Aunque el hombre no tiene compar-timentos estancos y por tanto no se puede hacer disecciones en su conciencia, tampoco beneficia el mezclar valores que tienen -- distinta fundamentación.

Otra distinción importante es la de "moral" y "formas externas". Todo hombre tiende a expresar aquello que siente, pero esta transmisión no suele ser tan clara y directa que permita -- plantearlo como una relación directa. Sin que sea fácil distinguirlas también conviene separar "moral" y "moralidad" ya que la primera se refiere más a los valores propios de la profesión y la segunda de los de la sociedad en la que vive.

Además de los interrogantes que a todo profesor le plantea el tema en sí de la moral militar, hoy vivimos unos tiempos en los que campea la duda de si es posible o no el enseñarla. Muchos mantienen que por ser algo que debe brotar del interior de la conciencia sólo se puede inculcar por la vía del ejemplo, --- mientras otros defienden que como todo lo humano se debe aprender por la vía del entendimiento.

En consecuencia se hace preciso definir qué significa -- "la enseñanza de la moral militar" y dar unas normas orientativas sobre cómo puede y debe enseñarse esta materia.

El artículo 1 de las Reales Ordenanzas nos dan una pista al decir que se trata de la "regla moral" de la Institución. Por lo tanto parece lo más lógico apoyarse en ellas para esta asignatura, prescindiendo de otros esquemas, quizás más atractivos, pero que no tienen ni el respaldo legal ni la universalidad (dentro de las FA, s. españolas) de este texto.

Dentro de esta línea lo que sí debe hacerse es un esquema diferente para cada caso. De igual modo no se puede estudiar con la misma profundidad un tema en un Centro de formación de militares de carrera, a otro en que se imparten cursillos de unos meses.

La formación ética debe ir enlazada con ésta, pero nunca mezclándose las clases ya que los temas comunes conviene que se analicen desde sus respectivos ángulos de vista. Lo mismo sucede con la formación espiritual y religiosa que no debe abandonarse en ningún caso, pero que debe ser diferente en sus métodos y en sus contenidos específicos.

Rompiendo quizás algo que ha sido tradicional en los planes de estudios de la mayoría de las Academias y Escuelas, conviene separar también lo que se refiere a las formas externas y en general cuanto se recoge en las Ordenanzas Particulares, de la Ética. Lo que en el Ejército de Tierra y en el del Aire fue el Régimen Interior, se ha solido estudiar como una misma asignatura con la Moral propiamente dicha y es mejor distinguirlo.

No conviene caer en ninguno de los dos extremos de considerar este tema como sólo intelectual o sólo interior de la conciencia de cada uno. Lo primero lleva a contentarse con que el Alumno se sepa (quizás de memoria) los artículos de las Ordenanzas; lo segundo a que no haya un programa metódico en el que se relacionen los temas, dejando que el buen ejemplo y los hábitos de la vida, militar, inculquen los valores. Lo realmente positivo es facilitar un mínimo esquema teórico (diferente según los niveles de enseñanza) sobre el que puedan apoyarse y consolidarse los ejemplos, los comentarios y los hábitos.

Una última observación. En ocasiones se detecta cierto pesimismo sobre las posibilidades de mejorar a un hombre, de inculcar unos valores o ayudar a rectificar una conducta. Ciertamente la última palabra la tiene la libertad de cada persona, pero la vida militar proporciona unas enormes posibilidades de influir en la formación íntima y los resortes del profesor son muchos. No tenemos derecho a dudar de que en las Academias Generales con el ritmo de vida que lleva el alumno, se puede llegar a inculcar un verdadero esquema de valores.

6.- LAS HUMANIDADES.

Intimamente relacionado con el tema de la "moral militar" está el de las Humanidades o el de la "Humanística" como se llama ahora en algunos Centros. Entre los varios interrogantes -- que sobre la carrera militar aparecen en los estudios publicados últimamente, destaca el de si se trata de una carrera de Ciencias o de Letras, o lo que es lo mismo, hasta qué punto las Humanidades deben formar parte de los estudios en las Academias Militares.

Inclinarse por una u otra postura exige no sólo decidirse por un modelo profesional militar, sino también optar por una definición de lo que son "Humanidades", tema sobre el que no --- existe, ni mucho menos, consenso entre los intelectuales. Tradicionalmente el oficial, y en menor grado el suboficial, han tenido que estudiar bastantes asignaturas del grupo de "ciencias", -- en parte porque en ellas se obtenía la base imprescindible para solucionar problemas de tiro, topografía, navegación, etc.; en parte porque los Cuerpos técnicos (Artillería por ejemplo) realizaban una carrera no sólo similar a la civil, sino que hasta se convalidaban los títulos y en parte porque las matemáticas son -- un medio excelente para seleccionar con bastante objetividad a -- los mejores aspirantes a las Academias.

Pero a la vez ha sido permanente la idea de que la base fundamental de un Ejército no son sus medios sino sus hombres y que por tanto los cuadros de mando son ante todo educadores y -- conductores de hombres. La Psicología, la Sociología, la Pedagogía y ciencias afines han estado desde hace mucho presentes en -- los programas de las Academias, aunque quizás no con el rigor -- que hubiera sido de desear.

En consecuencia un primer problema es señalar la proporción de estudios que debe existir entre Ciencias y Letras. Esta proporción no debe ser igual para todos los casos, sino que ha -- de ser diferente en las Academias Generales, en la formación posterior y en los Cursos de especialización. Pero es indudable que puede haber una línea general sobre la que se hagan las especificaciones que convenga a cada caso.

El segundo problema es definir que son "Humanidades". -- Hasta hace pocos años había una práctica unanimidad en señalar a las lenguas clásicas y a la Filosofía (con sus diversas ramas) --

como la base de la formación humanística. Hasta se distinguía en parte a la Geografía y a la Historia que se incluían más bien -- dentro del concepto amplio de "Letras". Pero con la aparición de las Ciencias modernas esta clasificación es insostenible. Hace ya años J.L. Aranguren señalaba que las nuevas humanidades eran la Economía, la Psicología, Sociología, etc., pero incluso dentro de ellas es difícil hacer esta separación ya que asignaturas tan claramente de "ciencias" como la Estadística, son imprescindibles para el estudio de aquéllas.

A esta dificultad habría que añadir la de cómo debe clasificarse la Táctica, o para ser más rigurosos, el estudio del -- Arte Militar. No es desde luego similar a la Geometría o a la -- Química, pero tampoco se puede sin más incluir en el mismo grupo que la Antropología o la Historia. Sin embargo es indudable que el estudio de cuanto abarca el Arte Militar ha de ser la parte -- fundamental de la preparación del profesional.

¿Cabe hablar de unas "Humanidades militares?". Puede parecer una solución agrupar bajo este epígrafe a una serie de asignaturas que se han ido incluyendo en los programas de estudios de las Academias y que en la mayoría de las veces se presentan desde el ángulo militar. Este es el caso de la Historia militar, la Metodología del mando, la Metodología de la Instrucción, el Derecho de la guerra, y otras similares. Esta clasificación, en cualquier caso, sólo serviría para facilitar la programación de las clases pero nunca para solventar los interrogantes planteados, -- tanto del carácter que debe tener la profesión militar, como de la definición de las Humanidades.

En el fondo quizás también haya cierta confusión sobre -- los objetivos a alcanzar. Todo Plan de Enseñanza debe atender a la vez a la formación interna de la conciencia y a la capacita-- ción del individuo para realizar las misiones que se le encomien-- den. Ambas facetas están íntimamente relacionadas y no es posible hacer una separación tajante como si se tratara de cosas se-- paradas, pero si son diferentes y en base a ello se puede hacer un esquema de clasificación.

Dejando para tratar en otros apartados lo que se refiere a la formación física y psicológica del alumno, se pueden distin-- guir dos grandes áreas: la que se orienta a "situar" al indivi-- duo en el mundo concreto en el que vive y la que se orienta a -- "capacitarle" para llevar a cabo las tareas que se le encomien-- den (tanto en paz como en guerra).

En el primer grupo hay que colocar ante todo lo ya comen-- tado sobre la Ética y la Moral militar, a lo que hay que añadir todo lo relativo a la "cultura" en su más amplio sentido, así co

mo los conocimientos necesarios sobre el país al que pertenece, - los Ejércitos y cuanto le ayude a saber desenvolverse como persona en la sociedad. Según los niveles de estudios la profundidad con la que se planteen estos extremos serán diferentes, pero es preciso insistir sobre la importancia que tiene para una persona el "saber" en que momento de la historia vive, lo que exige una comprensión de la realidad actual, sólo posible cuando se basa - en un conocimiento de como se ha llegado a ello (historia), qué condicionamientos tiene (Geografía y Antropología), y qué problemas se presentan así como sus posibles soluciones.

En el grupo segundo hay que colocar todo lo que se podría llamar "instrumental". En primer lugar el "oficio" del militar - es hacer la guerra (aunque su aspiración sea ganar la paz sin librar batallas) lo que supone que debe dominar las distintas facetas del Arte Militar. Esto en unos niveles se llamará Táctica, - en otros Estrategia, en otros Filosofía de la guerra, pero siempre dentro de este mismo apartado.

Además los cuadros de mando tienen además como una de -- sus misiones promordiales la instrucción y el mando de hombres, - por lo que todo cuanto les capacite para ello debe tener un puesto preeminente. El conocimiento de los hombres como individuos y como miembros de un grupo social, así como el de los métodos para la instrucción y enseñanza son en consecuencia asignaturas -- obligadas.

Pero los Ejércitos no se componen sólo de hombres sino - también de "medios" que además son cada día más sofisticados y - complejos. El conocerlos y saber emplearlos ha de considerarse, - por lo tanto, una obligación inexcusable. Aquí hay que repetir - una vez más la gran diferencia que se debe establecer entre el - conocimiento del Tiro, por ejemplo, a nivel de la Escuela Naval Militar y el de un Curso especializado de misiles. O el de Informática en los diferentes niveles.

Dentro de este mismo grupo "instrumental" cabe situar el estudio de los Idiomas, aunque se trate de una asignatura muy peculiar. Cada día es más necesario el conocimiento del segundo -- idioma y aunque tiene un aspecto cultural innegable, se trata -- más bien de una necesidad funcional.

Todo lo comentado no obsta en absoluto que para el ingreso en tal o cual Centro se exijan más Letras o más Ciencias. Lógicamente debe existir una correlación positiva entre lo que se pide para ingresar y lo que luego se va a hacer, pero no deben -- confundirse los términos, porque tanto para la selección inicial como en los primeros años de carrera se pueden y deben incluir -

materia cuya función sea la de dar "base" para los estudios posteriores, sin que tengan una aplicación directa en sí. En cierto modo podría bastar con la exigencia del título de bachillerato (o de lo que corresponda), pero no siempre hay confianza en que tengan idéntico nivel cuantos tienen el mismo título y en todo caso subsiste el problema de seleccionar a los más aptos, sobre todo cuando hay muchos aspirantes por cada plaza.

7.- EQUILIBRIO ENTRE TEORIA Y PRACTICA.

No se puede hablar de equilibrio entre práctica y teoría en términos absolutos ya que hay cursos que son totalmente prácticos, como el de piloto de helicóptero, los hay teóricos, como el de Estados Mayores Conjuntos y una gran mayoría en los que se mezclan ambas cosas. Pero debe considerarse como un tema clave, aunque en cada caso la solución sea diferente, por un doble motivo: primero porque la carrera militar no es especulativa sino -- fundamentalmente orientada a la acción, y segundo porque la práctica tiene en los Ejércitos unas peculiaridades que la diferencia de los criterios que se aplican en Universidades y Escuelas civiles.

Para evitar la excesiva dispersión en el planteamiento -- conviene analizar el problema centrándolo en la formación de base de oficiales y suboficiales.

Estudiando el programa general se puede ver que el número de horas dedicado a "prácticas" iguala o supera al de "clases teóricas". Esto da idea de la importancia que tiene en la formación del futuro profesional, pero merece la pena plantear -- algunos interrogantes y apuntar posibles soluciones, ya que en -- esto, como en casi nada de la vida, nos podemos considerar satisfechos.

La "práctica" militar se diferencia de la de otras carreras porque no se trata de una simple aplicación intelectual de -- los conocimientos adquiridos a casos concretos, (como el caso de los problemas de matemáticas o el dibujo industrial en algunas Escuelas), ni tampoco puede llegar a la "realidad" (como puede llevarse a cabo en Medicina, por ejemplo) porque en los ejercicios falta como es natural el factor principal de la acción bélica: -- el enemigo.

Cuando se hacen prácticas de tiro se trata de una aplicación bastante aproximada a la realidad de la teoría estudiada, --

lo mismo cuando se desarrollan ejercicios de mando o reparación de un motor. Pero esto no sucede cuando se aplica la táctica o cuando se trata de vivenciar los criterios morales de las Reales Ordenanzas, o de la Etica. En el otro extremo se puede colocar la preparación física o la instrucción de orden cerrado donde lo que se pretende no es tanto que sepan como se hace, sino que --- sean capaces de hacerlo. También sucede esto en temas aparente-- mente más teóricos o internos como son la disciplina, el compañe-- rismo, el valor o la dedicación, que si bien son difíciles de -- evaluar no por ello pueden quedarse en el ámbito de la teoría ya que están en la raíz de la "competencia" profesional, entendiend-- do este término en su más amplio sentido.

De todo lo expuesto se pueden deducir tres cuestiones -- fundamentales:

- 1º La dificultad de definir que son "prácticas" en la en-- señanza militar.
- 2º La coordinación entre los programas de teoría y los -- de prácticas.
- 3º Su incidencia sobre la organización de los Centros de enseñanza.

1º.- Hay que aceptar como principio que no es posible la prácti-- ca real de la profesión militar más que en casos particula-- res, pero ello no invalida la exigencia de aproximarse lo -- más posible a la situación bélica, ya que el oficio militar es primariamente de acción y no teórico.

Dentro de esta línea hay que combatir la imagen errónea de que basta con "saber" como se hacen las cosas, dejando -- para más adelante, cuando la necesidad se imponga, el prac-- ticarlas. No basta saber como se anda, como se navega, como se corre o como se domina el sueño, sino que hay que ser ca-- paces de hacerlo y es más, estar habituados a ello. Al mar-- gen del problema de ejemplaridad que a veces supone, hay -- uno de competencia profesional que no se debe olvidar.

2º.- No es conveniente practicar aquello que no se conoce, pero el desarrollo de los programas impone a veces adelantar una práctica cuya teoría se conocerá después con más profundi-- dad (caso de la Topografía o el Tiro con Armas ligeras) o -- bien retrasarla para llevarla a cabo con ocasión de unas ma-- niobras que sólo se pueden realizar cuando se ha completado el programa de diversas materias.

Todo ello exige un esfuerzo de programación grande, que es preciso tener en cuenta permanentemente para corregir - la distancia excesiva que por diversos motivos se puede producir. Las exigencias de la vida académica imponen en ocasiones actividades que no se han podido estudiar con la debida amplitud antes, como es el caso de las marchas, la práctica de las guardias de orden e incluso de las de seguridad, actos oficiales en los que se encuentran los alumnos con mandos de otros Ejércitos con el correspondiente problema de distinguir la divisas, etc.

En el orden de los "hábitos" sucede algo similar ya que deben ir a la par la práctica y la comprensión intelectual. Desde el principio deben exigirse determinados comportamientos (aunque sea con cierta flexibilidad) sin que se deba esperar a que se alcance la convicción de su necesidad. Es aquí donde el espíritu de disciplina y la lealtad juegan un papel fundamental ya que en ambos se debe apoyar la confianza del subordinado hacia sus profesores.

30.- Las prácticas plantean serios problemas de instalaciones y de horarios. Las instalaciones son complejas para algunas de ellas sobre todo para la táctica, tiro, vuelo, etc. En relación a este punto es de desear la intensificación de los programas de mejora y aprovechamiento de instalaciones que en muchos casos son deficientes y que en otros no se emplean tanto como es debido.

El horario se ve influido porque es preciso tener en cuenta dos criterios contrapuestos: el máximo rendimiento de los medios e instalaciones se consigue utilizándolos a lo largo de toda la jornada y en consecuencia por fracciones pequeñas, y determinadas prácticas exigen por el contrario que todos los alumnos actúen a la misma hora. La excesiva parcelación de los programas de las diversas unidades o secciones de clase, tiene como efecto negativo el que se rompe o dificulta la cohesión general de la promoción, que en la formación de los cuadros de mando tiene gran importancia.

Dentro de este punto cabe considerar el caso particular de las actividades culturales y deportivas que son a la par un medio de formación personal y de capacitación para posteriores destinos. La cultura del ocio es una realidad que no se puede ignorar y para la que hay que preparar a los futuros oficiales y suboficiales y esta faceta de su formación tiene características especiales que exigen una programación distinta de las otras asignaturas y unos métodos pedagógicos que en ocasiones se han -

interpretado como contradictorios con los que se aplican en --- otras áreas. Esto es natural, pero debe entenderse que se puede y debe enseñar la instrucción de orden cerrado a toque de corneta, pero no se puede desarrollar una sesión de cinefórum, un taller de teatro a un ensayo de coro, con la misma rigidez. Sin embargo unos y otros deben entrar dentro de la formación militar y estar debidamente programadas sus actividades.

8.- LA FORMACION DE LA PERSONALIDAD.

Todo sistema de enseñanza necesariamente se orienta también hacia la formación de la personalidad del alumno. En la Institución militar este objetivo tiene mayor importancia si cabe por la necesidad de que los cuadros de mando estén en condiciones de dirigir a sus hombres en situaciones críticas y de gran presión y ello sólo es posible cuando se posee una personalidad ajustada y adaptada.

Como sucede con otras de las claves ya comentadas en ésta hay grandes diferencias entre los períodos iniciales y la formación posterior. Sin embargo se puede señalar como característica común a tener en cuenta, que en muchos de los cursos el alumno se coloca en situaciones de gran tensión, bien por el riesgo físico que comporta, por el ambiente o por las consecuencias éticas y morales de los temas que estudian. Esta tensión es necesario tenerla en cuenta para que no influya negativamente en la formación de la personalidad y a la vez es un elemento que el profesorado debe ponderar para hacer más efectiva su labor educativa.

En el caso de las Academias Generales, Escuela Naval Militar y de algunos otros Centros, el sistema tradicional de internado tiene su parte positiva para la formación del alumno, pero también presenta grandes problemas. Ignorarlos y no tener en cuenta que produce presiones en el desarrollo psicológico de los más jóvenes significa aumentar los riesgos. Sobre este punto se ha escrito bastante y son numerosos los psicólogos que se inclinan por suprimir los internados, lo que no quiere decir que se deba hacer en el Ejército ya que tiene otras aportaciones muy necesarias (entre ellas la preparación para la vida militar), pero sí que es un problema que debe estudiarse y tratar de compensar sus efectos negativos.

Por las complejas misiones que luego va a tener que llevar a cabo, el oficial y el suboficial deben tener, en cuanto a

su personalidad, un grado de madurez superior a los jóvenes de su misma edad. Pero madurez es a la vez espíritu crítico, como señalan las Reales Ordenanzas y esto plantea en ocasiones problemas con el espíritu de disciplina que también debe asimilar. El mandar exige tomar decisiones y éstas sólo se pueden adoptar con acierto cuando se analizan los datos (la situación) y se estimula a la imaginación para encontrar posibles soluciones. Para estas funciones es preciso tener desarrollado el espíritu crítico, entendido como característica psicológica del hombre y no como muchas veces se entiende en el lenguaje corriente.

Otro factor a considerar es la influencia que tiene en el alumno la personalidad del profesor. El "entorno" ayuda o dificulta mucho la enseñanza y en el caso militar este efecto se multiplica por la importancia que tiene la ejemplaridad en la transmisión de valores morales. Cuando hay una notoria diferencia entre lo que vive y muestra el educador y lo que exige a sus alumnos, se produce una distorsión en la formación personal que muchas veces es difícil luego rectificar. Esto no quiere decir que en las Academias Militares todos tengan que ser personas excepcionales, pero sí que debe cuidarse, más que en otros sitios, las muestras exteriores de comportamiento, las expresiones públicas de desagrado, etc. Cosas que en una Unidad tienen poca importancia, pueden ser serias en una Academia Militar.

A menudo se cae en el error de pensar que la personalidad se va adquiriendo con los años sin más. Esto es cierto en parte, pero también lo es que no tener en cuenta la edad en que se inician en la vida militar los alumnos suelen llevar a graves errores de apreciación. En este punto hay que distinguir claramente el caso de la formación inicial y el de los cursos posteriores a los que se llega con un carácter hecho. Un joven de 17 ó 20 años tiene muy pocos rasgos de su personalidad totalmente decantados y además coincide esta edad con la etapa siempre difícil del paso de la pubertad a la madurez (hoy se considera Psicología evolutiva que la juventud abarca el período de los 14 a los 24 ó 25 años).

Ayudar a los jóvenes en los conflictos internos que necesariamente han de tener y que desde luego tendrían también si no estuvieran en una Academia Militar, es una obligación de los Centros que ha de realizarse con el apoyo de los expertos. La figura del "padrino" o "tutor" es un paso adelante, pero se necesita completar con el desarrollo de los Gabinetes de Psicopedagogía, en los que no sólo se estudien los programas y la evaluación de la enseñanza, sino también se atienda individualmente a los alumnos que lo precisen y se asesore al resto del cuerpo del profesorado.

Afortunadamente el número de alumnos que pueden necesitar ayuda psicológica especial son pocos, por lo que no será preciso contar en todos los sitios con especialistas en Psicología clínica. En cambio son numerosos los casos de pequeños conflictos y contradicciones internas que pueden ser ayudados incluso por el que no es experto. Lo que importa es no descuidar esta faceta de la enseñanza y menos aún menospreciarla como si se tratara de modernismos extraños, ya que se trata de un tema clave que siempre han tenido en cuenta los Ejércitos, aunque hace años esta labor se encomendara más a los capellanes por considerar -- que eran los más capacitados para ello. Hoy no es así y es necesario distinguir la labor de unos y de otros, aunque naturalmente que en algunos casos puedan coincidir ambos papeles en la misma persona.

9.- LA SELECCION DE LOS ALUMNOS.

El acceso a los diferentes cursos se lleva a cabo por sistemas notablemente diferentes unos de otros. En unos (fundamentalmente para el ingreso en la carrera militar) se emplea el de la oposición; en otros, los de carácter obligatorio (casi siempre para las condiciones de ascenso) el de designación directa; por fin hay un tercer grupo, quizás el más numeroso, que por su carácter opcional se hacen a través del concurso o bien por simple antigüedad (lo que no deja de ser una especie de concurso).

Se ha comentado bastante que debería ser mayor el número de los cursos a los que se enviaran los alumnos, no por petición propia, sino por considerar el mando que eran los más idóneos y los que mayor rendimiento iban a alcanzar. Pero esto que en algunos puede ser conveniente, choca en estos momentos con los restantes criterios de la política de personal en la que prima que para destinos, cursos, etc, sea mayoritario el sistema de la iniciativa personal. El tema de la carrera programada está en sus inicios y si se llega a ello, desde luego influirá muy directamente sobre los sistemas de selección de alumnos.

Dos problemas comunes a todos los niveles de la enseñanza son el cómo conjugar la igualdad de oportunidades y la necesidad de que los mejores aprovechen el esfuerzo que supone para los Ejércitos cualquier Academia o curso, y cómo deben constituirse los Tribunales para la selección. Otros temas a considerar -- son diferentes según se trata de uno y otro nivel y como en este

trabajo sólo se trata de apuntar las claves de la Enseñanza, bastará con hacer algunas reflexiones aplicables al caso del ingreso en las Academias y Escuelas de formación de Oficiales.

La igualdad de oportunidades choca en muchas ocasiones con los intereses de la Institución. Como es indudable que es legítimo el interés de que el rendimiento sea el máximo, es lógico aceptar que se seleccione a los que parecen tener mejores condiciones intelectuales, físicas o de otro tipo, para realizar el curso en cuestión. Esto se traduce en pruebas físicas, cursos previos, relación de méritos o en simples limitaciones de empleo (los cursos se suelen anunciar para unos determinados y no para todos). La desigualdad injusta se produce cuando hay demasiados cambios de criterio sobre cómo deben designarse los alumnos ya que se da el caso de que unas veces por ser moderno otras por antiguo y otras por necesidades del servicio, hay profesionales que no han tenido opción a un determinado curso que entraba dentro de sus ilusiones y de sus capacidades.

El problema se plantea con más gravedad en el caso del ingreso "inicial". En este caso la selección debe hacerse apoyándose en datos "civiles", esto es, en rasgos característicos y conocimientos que no son militares (ni pueden serlo tal como están hoy las convocatorias) y cabe plantear en este caso cómo se puede conocer la correlación entre los valores demostrados y el rendimiento posterior. O para hablar con más sencillez, cómo se puede apreciar la vocación militar de un aspirante que viene de la vida civil y del que no se sabe nada de su vida anterior. ¿Hasta qué punto es posible detectar las cualidades para la vida militar? ¿Debe darse un peso específico al que por unas u otras razones pueda aportar algún mérito militar?.

El tema de los Tribunales es complejo pero en esencia se puede reducir a la cuestión de si ha de ser el propio Centro el que seleccione o conviene que sean tribunales ajenos nombrados para ello. Todo tiene sus ventajas y sus inconvenientes pero es indudable que hoy se tiende en todos los Centros de enseñanza importantes del mundo a efectuar por sí mismos la selección, más por razón del prestigio del propio centro que por considerar que no lo puedan hacer otros con igual o mayor rigor. También es ésta la tendencia en el Ejército de Tierra, pero hay casos en que no se hace así y otros en los que por razones prácticas se está planteando hacerlo de otro modo, por lo que habrá que sopesar los inconvenientes y ventajas.

En el caso de las Academias Generales en la actualidad el sistema es el de una convocatoria anual, con unas pruebas físicas y culturales que seleccionan a los que mejores condiciones tienen para ser profesionales. En realidad este objetivo, que po

dríamos llamar ideal, no se puede cumplir por cuanto queda fuera de control la "disposición" interna del aspirante. Lo que se selecciona es quienes están en mejores condiciones de superar los Planes de Estudios y en consecuencia ser mejores oficiales y sub oficiales.

A este sistema se le critica en muchas ocasiones por -- dos razones principales: Por no tener en cuenta la vocación militar del individuo y por no ser progresiva a lo largo de los -- años de Academia (en la práctica, ya que en teoría sí lo es). - De la primera ya se ha dicho algo anteriormente y sólo cabe añadir aquí que a la dificultad de preparar una prueba que sea fiable respecto a la actitud vocacional, hay que añadir que es un contrasentido pretender medir el espíritu militar de quien no ha vivido el Ejército. Lo más que se mide es la "afición", dicho -- con todos los respetos, o el conocimiento más o menos parcial de lo que es una unidad, pero no la adaptación propia a las Fuerzas Armadas. Esto sólo se puede saber cuando se vive la Academia y - es un riesgo que es preciso aceptar ya que la Institución tiene suficiente fuerza como para inculcar unas virtudes que pueden hacer de un joven con aptitudes y buena disposición, un buen profesional.

Respecto a que la selección no es en la práctica progresiva (es corriente oír que todo el que ingresa termina) y la comparación negativa que se hace respecto a la Universidad. Hay que tener en cuenta que la oposición ya es una selección masiva, lo que no obsta para que convenga estructurar un sistema más fácil que el actual para que causen baja los alumnos que vean que la - profesión militar no es lo que pensaban o los que la propia Academia comprueba que no tienen las debidas aptitudes. En la actualidad el sistema de baja a petición propia se ve restringido por la presión social y familiar ya que significa reconocer una especie de fracaso y a veces tener que enfrentarse; el de la expulsión por parte del Centro no es aplicable al que no tiene condiciones; y la baja por repetición de curso es muy rara y plantea dificultades morales en su aplicación en muchos casos, cuando se pone en la balanza el tiempo que el alumno ha dedicado a las --- FA, s. u otras consideraciones familiares.

También en estos casos el gabinete de Psico-Pedagogía - de los Centros tiene una importante misión, tanto en la orientación del alumno y el asesoramiento al mando, como para facilitar a los familiares la comprensión del problema planteado.

Un último aspecto a comentar en relación a la selección a lo largo de los años de Academia y que puede ayudar a entender las diferencias con los Centros civiles, es que en el ámbito militar no pueden quedar asignaturas pendientes lo que fuerza al -

alumno a ir a por el "todo" constantemente. Aunque haya dos ocasiones para superar el curso, junio y septiembre, tienen que superarse todas las asignaturas de uno para pasar al siguiente, -- por lo que hay "repetidores" pero no alumnos con asignaturas de cursos anteriores como es corriente en la Universidad. Aparte de la presión que significa para que todos se esfuercen en superar el curso, este sistema (común a casi todas las Escuelas Militares del mundo) indica que en la formación militar se tiene más en -- cuenta la adaptación a la carrera, el fomento de la unión entre compañeros y en definitiva los valores morales, que los estricta_{mente} intelectuales.

10.- LA ESTRUCTURA DE LA ENSEÑANZA.

El término estructura no es exacto pero es el que más -- se aproxima para delimitar la última línea de acción de la enseñanza militar en orden a sus posibilidades de actualización y de reforma. Para abordar esta tarea es preciso tener en cuenta la -- realidad de los Centros existentes y el de los organismos encargados de la programación y coordinación de la enseñanza.

Respecto a los Centros hay que considerar su número, su ubicación, los problemas de instalaciones, campos de maniobras, -- etc. Todo ello se traduce en problemas de financiación que han -- estado presentes desde hace años, pero que son particularmente -- importantes cuando se encara una tarea amplia de remodelación. -- Aquí está sin duda uno de los elementos más importantes, pero no el único ni siquiera el principal. Con los medios actuales es po -- sible mejorar la enseñanza y gran parte de las decisiones que -- son necesarias para la actualización no precisan ni de nuevas le -- yes (aunque como ya se ha comentado sea conveniente), ni tampoco de apoyos presupuestarios esencialmente distintos de los actuales.

Lo que sí importa es no caer respecto a los Centros, ni en la improvisación ni en la precipitación. Es posible que la -- creación de una macro-Academia Militar, tal como la tiene Alemania, pudiera significar un ahorro, pero la diversidad de proble -- mas no se solucionan con esta sola medida y es muy posible que -- se creen otros. En definitiva lo que hay que tener en cuenta es que el número y la organización de los Centros debe nacer de un planteamiento global de la enseñanza, teniendo en cuenta los ni -- veles, los objetivos, el problema del profesorado, la tradición que también tiene su papel en la formación del alumno y por enci -- ma de todo que cualquier variación substancial debe pensarse pa -- ra que tenga vigencia (y eficacia) en un plazo no menor a los 25 años, ya que de otro modo la enseñanza se resiente y nace el des -- concierto.

¿Hasta dónde conviene tender a la enseñanza "unificada", primero dentro del propio Ejército y después con los otros Ejércitos? ¿Es más eficaz el sistema de Academias Generales como el actual, o el de Academias de las Armas?.

¿Es positivo al sistema español la adaptación de las -- fórmulas a las que han llegado otros Ejércitos afines, o es preferible mantener las peculiaridades que han nacido de nuestra -- historia militar?.

Estos y otros muchos interrogantes deben hacerse, pero la decisión no puede tomarse por uno de los aspectos analizados, sea el económico o el del profesorado, sino como consecuencia de un planteamiento global.

Lo que se hace evidente es la necesidad de remodelar -- los órganos superiores de dirección de la enseñanza. Aunque ha -- supuesto un paso adelante el reciente Real Decreto 1/1987 de re -- estructuración del Ministerio de Defensa, ya que se ha elevado a Dirección General de Enseñanza lo que hasta la fecha era Subdi -- rección, aun es preciso recorrer un largo camino ya que no hay -- la debida unidad de dirección en cada uno de los Ejércitos que -- tienen una Dirección de Enseñanza que abarca la mayor parte del -- proceso formativo, pero no todo (Las Escuelas de Mandos Superio -- res, Escuelas de Estado Mayor y Escuela de Guerra Naval quedan -- fuera) y presentan además algunas diferencias entre sí como es -- el caso de la Sección de Enseñanza de la División de Organiza -- ción en el ET., que no existe en los otros, o la Escuela de Apo -- yo Aéreo que depende del Mando Táctico del EA.

En el citado Real Decreto no se ha podido dar aún una -- solución definitiva a otro de los Centros de Enseñanza claves que es el CESEDEN. Dependiente del JEMAD es indudable que algunas de sus tareas parecen más vinculadas al área de la Política de De -- fensa que a la de las tareas operativas. Pero sobre todo ha de -- reconsiderarse los medios de que dispone (locales, etc) y el apo -- yo que precisa para llevar a cabo sus importantes tareas, tanto -- en lo que se refiere a la cooperación con Organismos civiles, co -- mo a la elaboración de lo que genéricamente se podría llamar --- "pensamiento militar".

En el Seminario sobre la Enseñanza Militar del año 84 -- una de las conclusiones aprobadas fue la conveniencia de simpli -- ficar la estructura de los Organos Superiores de dirección, so -- bre todo en orden a que fuera posible una acción más coordinada para llevar a cabo la actualización o reforma que se considere -- necesaria. Con la actual organización y sin estar definido toda -- vía el alcance de la dependencia funcional que van a tener las --

Direcciones de Enseñanza de los Cuarteles Generales con la Dirección General del Ministerio de Defensa, emprender esta tarea es muy difícil porque se llega muchas veces a la colisión de competencias y se dificulta el plantear al mando las soluciones globales que precisan los problemas.

Procede hacer una reflexión final. Con los puntos tratados no se abarca sin duda el problema de la enseñanza militar pero sí se ha intentado aportar algunas ideas sobre los extremos más importantes. Hay, sin embargo, dos factores decisivos sobre los que no se ha insistido suficiente y sólo se han citado de pasada, cuando la realidad es que condicionan totalmente el resultado final. El primero es el modelo de Ejército que se desee para el futuro previsible y el segundo es el modelo de sociedad, y en consecuencia de la enseñanza civil, que a medio plazo va a tenerne España.

Es evidente que ambos elementos son decisivos y han de ponerse en primer lugar de cualquier estudio en profundidad, pero en este trabajo el objetivo era más humilde y abordarlo, aún a modo de simple referencia esquemática, rebasaba sus límites. Sin embargo, el que haya que tenerlos en cuenta no invalida todo lo expuesto, sino solamente hay que afirmar que es preciso conocerlos para iniciar la andadura en las diferentes líneas de acción expuestas.

ESTRATEGIA

C E S E D E N .

ECONOMIA Y ESTRATEGIA EN EL ESCENARIO ORIENTAL ASIATICO

- Por D. José GOMA GARCIA, Coronel de Intendencia.
- Colaborador del Instituto Español de Estudios Estratégicos del CESEDEN.

Febrero 1987.

BOLETIN DE INFORMACION nº 198-IV

Los informadores estadounidenses -que acompañaron al Presidente Reagan en su visita a Japón en noviembre de 1983- se dedicaron con unanimidad a señalar la necesidad de levantar la -defensa del Japón, empeño hasta entonces aplazado. Los medios de comunicación norteamericanos plantearon la pregunta: "¿No se ---sienten amenazados los japoneses por la Unión Soviética?". La pre-gunta supone que debía ser contestada dentro de un limitado mar-co bilateral Japón-URSS en el que no figurase Washington, lo que dadas las circunstancias no es del todo lógico.

Tetsuya Kataoka, miembro de número del Centro Interna-cional Woodrow Wilson para Academias y profesor de Ciencias Polí-ticas de la Universidad Tsukuba, trata de explicar la política -de defensa de Japón, considerando como factor decisivo a Washing-ton, en los siguientes términos.

La política exterior japonesa hacia la Unión Soviética está estrechamente ligada, por necesidad, a la definición es-tadounidense de la amenaza soviética y a la política de los EUA hacia Moscú.

Esto obedece a la alianza Japón-Estados Unidos, la -cual se basa en gran medida en un tratado de seguridad que ambas naciones promulgaron en 1952 y modificaron en 1960. En ningún -planteamiento de la política exterior japonesa adquiere tanto pe-so el factor seguridad como en su política hacia la Unión Soviética, y Japón depende, para su seguridad, de los EUA. Se podría ir aún más lejos: Japón y los Estados Unidos han desarrollado ne-xos multifacéticos y muy complejos, junto a los relativos a la -seguridad, y la totalidad de esos vínculos es lo que condiciona la política japonesa hacia la URSS. Cuando el Ministro de Asun-tos Exteriores declara que la relación EUA-Japón es la "piedra -angular" de la política exterior japonesa, esa afirmación debe --interpretarse en forma cabal.

Sin embargo, eso no quiere decir que Washington controle a Japón o que éste sea subordinado a Washington. Los lazos bilaterales entre ambos países han llegado a ser independientes y se basan en reacciones previstas. De hecho, calladamente, debajo de la superficie tersa y plácida, Japón ha ido ganando una influencia considerable en sus relaciones con Washington.

PACIFISMO Y LA DEFENSA DEL JAPON

Desde hace mucho tiempo es habitual, y de hecho ortodoxo, explicar la política de defensa de Japón como un subproducto del sentimiento pacifista-neutralista que, según se dice, ha dominado la política japonesa desde el final de la Segunda Guerra Mundial. (1)

Prohijado por la derrota de Japón en la guerra y por una política estadounidense de ocupación, que trató de perpetuar el impacto de la derrota, el pacifismo-neutralismo es todavía -- una ideología respetada, aunque en decadencia, en la política -- del Japón. Sin embargo, a través de los años ha sufrido profundas transformaciones. Aún cuando siempre ha sido la ideología y la razón fundamental de las políticas del Partido Comunista del Japón (PCJ) y del Partido Socialista del Japón (PSJ), (2) el pacifismo gozó del apoyo claramente mayoritario de los japoneses, en su mejor época (años cincuenta y principio de los sesenta), figurando en la política de la mayoría gobernante del Partido Democrático Liberal (PDL). En su apogeo, la fuerza del pacifismo provino del hecho de que constituía la única forma de expresión del nacionalismo japonés contra Estados Unidos, que se negaban a salir de Japón después de conceder la "independencia" en la conferencia de paz de San Francisco, en septiembre de 1981, y que además trataba activamente de incorporar al Japón a la guerra fría, en abierta violación del convenio pacifista que anteriormente había quedado inscrito en la Constitución japonesa (Artículo 9). Así pues, los pacifistas lograron satisfacer su genuino sentimiento antibélico y también su resentimiento por la pérdida de la autonomía de Japón.

Hoy, el pacifismo se apoya en tres puntales: la constitución japonesa, el tratado de seguridad con los Estados Unidos y la tesis de que el rearme de Japón (definido como "milita

rismo") amenazará a sus "vecinos asiáticos", término que ha evolucionado a través de los años para referirse a los Estados Unidos. (3) Esta tesis sustituyó recientemente a la que sostenía -- que los Estados Unidos "involucrarían" a Japón en una guerra no deseada. A juicio, de Tetsuya Kataota, esto significa dos cosas. Por una parte, el pacifismo japonés -desprovisto de nacionalismo- se ha atrofiado tanto que ha tenido necesidades de incorporar a "vecinos asiáticos" contra el "militarismo japonés" para mantener su credibilidad. (Obsérvese también la desaparición del "imperialismo estadounidense" como enemigo.) Por otra parte, los pacifistas se han reconciliado por fin, aunque sólo sea implícitamente, con el hecho de que su existencia misma se apoya en el -- tratado de seguridad celebrado con los Estados Unidos. Sin embargo dicho tratado siempre ha influido en ambas formas: ha sido -- una incubadora de pacifismo y también un motor de la expansión militar japonesa. Resulta pues que, para mantener el "statu quo" de la política exterior de Japón y evitar las presiones externas por incrementar los gastos de defensa, los pacifistas empezaron a practicar el chantaje contra los "vecinos asiáticos" con la amenaza del militarismo japonés.

El principal impulso del pacifismo actual no es ni lo antibélico ni lo antinorteamericano, sino simplemente el "statu quo". Además, la principal fuerza que lo respaldada no son ni -- los comunistas ni los socialistas, sino los principales medios informativos, sobre todo dos de los diarios más grandes y prestigiosos de Japón, al Asahi Shimbun y el Mainichi Shimbun, los cuales adoptan la posición liberal, de centro-izquierda, en los -- asuntos nacionales. La oposición pacifista en la Asamblea Legislativa no ha perdido ni remotamente su influencia política. Los legisladores pacifistas siguen procediendo según las rutinas que les son familiares, denunciando los incrementos de defensa y advirtiendo contra los peligros del rearme, pero la disminución -- que en los últimos años se ha observado en el apoyo electoral al partido socialista, (4) soporte principal de la oposición, ha hecho que el PSJ resulte inadecuado para el papel habitual de portaestandarte. En cambio, la importante función desempeñada por dichos periódicos, al perpetuar el sentimiento pacifista, quedó demostrada en los tumultos provocados por los comentarios del ex-- Embajador de los EUA Edwin O. Reischauer, relativo a que los navíos y aeronaves militares de los EUA "transitaban", por Japón sin desactivar las armas nucleares que portaban. El consiguiente vocerío obligó a los gobiernos japoneses y estadounidenses a -- reafirmar el compromiso de que Japón permanezca desnuclearizado. Es antigua ya la polémica levantada por los medios informativos japoneses acerca de los libros de texto (5) y el encubrimiento que en ellos se hace de la actuación japonesa en la guerra.

EL DESAFIO DE LOS NACIONALISTAS

Los nacionalistas, cuyo paladín es Nakasone Yasuhiro, consideran que una actitud pacifista es censurable. Para ellos - la revisión de la constitución es cuestión de honor y seguridad nacional. Si Japón debe tener un ejército y una marina de guerra para defenderse -y de hecho debe tenerlos, arguyen los nacionalistas- entonces estos últimos desean que Japón acepte sinceramente la existencia de esas fuerzas, que se les brinde abundante apoyo público y sean colocadas bajo estricto control político, en vez de aparentar que no existen, mediante el subtítulo de las marlas "fuerzas de autodefensa" y de tratarlas como a un "huerfano" en el plano burocrático.

En cuanto a las políticas de defensa específica del momento, apenas hay alguna división en las filas conservadoras; todos expresan su apoyo -aunque con distinto grado de énfasis- a programas como aquel en el cual Suzuki Zenko comprometió a Japón, en el comunicado conjunto con el Presidente Reagan redactado al término de su viaje a los Estados Unidos, en mayo de 1981. (6) - Ese programa señala el modelo alemán de alianza para Japón (en contraste con el modelo francés o el británico, donde cada uno tiene fuerzas nucleares "independientes" que, sin embargo, están "acopladas" a fuerzas estratégicas estadounidenses, y que presentan algunos nacionalistas como su objetivo final). Los conservadores de la escuela Yoshida apoyan, de palabra, el modelo germano, pero, en la práctica, se niegan a ir más allá del "statu quo" y aducen las estrecheces fiscales como principal motivo de su actitud. (La escuela Yoshida sostiene que, jurídicamente, el statu quo constitucional no se opone a un ulterior aumento del armamento). Sin embargo, las estrecheces fiscales no podrán eliminarse, a menos que los legisladores japoneses voten por un aumento en los impuestos o por una reducción de las prestaciones de la beneficencia. Semejante votación en nombre de la defensa nacional equivaldría a una pequeña revolución en Japón. Por eso los nacionalistas insisten en que resulta indispensable revisar la constitución en aras de la defensa nacional.

LA AMENAZA SOVIETICA PERCIBIDA

En todos los años de postguerra, los japoneses han sido notablemente carentes de sentimentalismo en sus actitudes hacia la Unión Soviética. El pacifismo del centro y el centro-izquierda- la coalición del PDL y los principales periódicos- es

una posición cuidadosamente estudiada, que no va dirigida a la URSS sino a los Estados Unidos. Así pues, quienes pasan por alto el factor Washington en las relaciones soviético-japonesas, se impresionarán probablemente al enterarse de que la visión japonesa de la amenaza soviética aumentó agudamente en el período 1978-80 y posteriormente disminuyó. Muchos observadores pensaron que esto guardaba relación con el incremento de la actividad naval soviética alrededor del Japón y también en la fortificación soviética de los disputados Territorios del Norte, que son reclamados por ambas naciones (7). Sin embargo harían mejor en buscar en otro lugar. De hecho y según Tetsuya Kataoka, la forma como Japón percibe la amenaza soviética no ha sido influida tanto por la conducta de la URSS en el Pacífico, sino por ciertos acontecimientos ocurridos durante el decenio pasado en la política nacional y exterior de los EUA, como: la actitud de la presidencia estadounidense inmediatamente después de la dimisión de Richard Nixon, el retiro de las tropas norteamericanas de Saigón en 1975, la crisis precipitada por una balanza de pagos EUA-Japón desfavorable y la denuncia de que los japoneses "viajan gratis" en materia de defensa (lo que desembocó en la exigencia de que Japón se convirtiera en una de las "locomotoras" del mundo), (8) así como, las decisiones unilaterales estadounidenses de reducir el número de soldados de tierra de los EUA en Corea del Sur y dar por concluido el pacto de defensa EUA-Taiwan. (9)

En asuntos de seguridad nacional, todos concuerdan en que no les queda más remedio que retornar al principio geopolítico fundamental que orientó a los fundadores de Meiji Japón (1868-1912): "Si Japón tiene que enfrentarse a algún enemigo en el continente asiático, deberá granjearse la amistad de la potencia que controle el Pacífico. Por otra parte, si Japón debe hacer la guerra a una potencia del Pacífico, tendrá que granjearse la exigente amistad de las potencias del continente asiático".- Aparte podría aducirse que la derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial se debió a que, en su afán de procurarse una retaguardia continental después de la disolución de la alianza anglo-japonesa en 1921, acabó por convertirse en antagonista de las potencias del Pacífico y también de las del continente. En el mundo de hoy, las inferencias del principio enunciado resultan obvias.

Con excepción de la Guerra del Pacífico, todas las amenazas del pasado han llegado a Japón a través de Corea. Hoy, ésta sigue siendo una vía importante por la cual las potencias continentales pueden amenazar a Japón. En cambio, la significación del norte -que abarca Siberia, las Provincias Marítimas, Sakhalin y las Islas Kuriles- se ha mantenido, hasta hace poco, un tanto ambigua. Empero, la masiva acumulación militar soviéti-

ca en el Lejano Oriente y la fortificación de los Territorios -- del Norte en la segunda mitad de los sesenta, han hecho que sea, precisamente el Norte, el foco principal de la posición defensiva de Japón. Desde luego, esa posición se basa en el supuesto de que la Segunda División del Ejército de los EUA permanecerá en Corea del Sur y que las unidades navales y de infantería de marina de los EUA, aunque asignadas oficialmente al Océano Indico, permanecerán en el Japón o sus alrededores. Así pues, la presencia constante de los EUA en la región es lo que configura la política de defensa de Japón e ilustra las percepciones japonesas de la amenaza soviética, en forma muy similar a como las consideraciones sobre la seguridad europea son configuradas por la presencia norteamericana en la OTAN.

Sin embargo, hay ciertos factores objetivos que distinguen a Japón del frente centroeuropeo de la OTAN, en términos de vulnerabilidad con relación a la amenaza soviética. Por una parte, Siberia y las Provincias Marítimas separaran a Japón de la Rusia metropolitana; por otra parte, Japón nunca ha amenazado los territorios centrales de Rusia, como las potencias europeas lo han hecho. En consecuencia, por sí mismo, se supone que Japón ocupa un lugar inferior al del frente centroeuropeo en la lista de prioridades de la defensa soviética. Sin embargo, Japón perdería esta condición de bajo riesgo en caso de un conflicto mundial que involucrará a ambas superpotencias. Empero, aún entonces, la presencia de una China no alineada con Moscú constituiría un elemento disuasorio en los cálculos soviéticos. Aun cuando China no es rival para los soviéticos en un conflicto frontal, sus armas relativamente anticuadas podrían convertirse en un factor formidable si la Unión Soviética tuviera que agotarse en un conflicto importante con los Estados Unidos en el este de Asia. En consecuencia, lo que se necesita para la seguridad de Japón es que las intenciones de los chinos, en caso de una guerra importante en el este de Asia, sigan siendo incalculables para Moscú.

Además, Japón está separado por un espacio marítimo, de las bases soviéticas en el Lejano Oriente. Cualquier asalto directo a Japón, por tanto, presupone el montaje de una flota invasora. La capacidad japonesa en materia de vigilancia electrónica y otras formas de detección para espionaje ha mejorado, como se puso de manifiesto en el incidente de la aerolínea coreana, y se supone que un período de tiempo suficiente, tendrá que pasar entre la fecha en que se detecten movimientos sospechosos y el día que se inicie una invasión.

A pesar de la inocencia exterior de los japoneses, -- que se manifestó en su adhesión a los Tres Principios del Desarrollo Nuclear, por los cuales Japón se comprometió a "no poseer, --

fabricar ni introducir" armas nucleares, han negociado con la Unión Soviética en un contexto de Realpolitik y jamás se han hecho muchas ilusiones al respecto. Hoy, los japoneses contemplan una "paridad" aproximada entre el poder estratégico de los Estados Unidos y el de la Unión Soviética; en consecuencia, el temor norteamericano de un golpe estratégico soviético para debilitarlos, les parece a muchos japoneses la simple proyección de una fobia al estilo Pearl Harbor.

De este modo, el factor accidental queda como la posibilidad más factible de conflicto entre las superpotencias. Eso es lo que preocupa a la Agencia de Defensa de Japón (ADJ). Sin embargo, Tetsuya Kataoka afirma que la mayoría de los japoneses se han convencido a sí mismos, en cierta medida, de que semejante conflicto podrá evitarse; aún cuando la posibilidad de una paridad nuclear incrementa la probabilidad de enfrentamientos subnucleares o convencionales y no se niega la factibilidad del conflicto, sino que simplemente se descarta en forma implícita. Por lo menos así se ha interpretado el cambio en la percepción japonesa de la amenaza soviética desde que la Administración Reagan reafirmó el compromiso de los EUA para con Corea del Sur. (10)

El primer principio de la ADJ para hacer frente a un conflicto entre superpotencias consiste en no constituir el eslabón más débil en la armadura occidental. En un conflicto mundial que, según la esperanza general, habría de desatarse en escenarios no asiáticos, Japón, por su posición geopolítica estratégicamente importante, sería uno de los blancos del ataque soviético. Según algunos funcionarios de defensa japoneses en caso de un conflicto semejante, los soviéticos tomarían por lo menos una parte del Japón, simplemente porque éste se ubica en un punto estratégico de estrangulamiento. El propio gobierno se ha abstenido de hacer tal declaración acerca de la intención soviética, lo que explica el comentario que el Primer Ministro Ohira Masayoshi hiciera en 1980, acerca de que la Unión Soviética es una amenaza "potencial". (11) En realidad, aun cuando el gobierno japonés no habla abiertamente de una amenaza soviética, un mensaje similar es transmitido al público a través de su campaña para que el conflicto de los Territorios del Norte se mantenga vivo, campaña que fue iniciada por el primer ministro Suzuki, en respuesta a la invasión soviética de Afganistán.

Quienes aconsejan a los dirigentes japoneses que se guarden de adoptar una postura definida en los asuntos Oriente-Occidente, para no provocar a los soviéticos, arguyen que la firma de la cláusula de antihegemonía por el Japón, en el tratado de paz con Beijing en 1978, (12) dio pábulo a que se hablará de un eje Washington-Tokio-Pekin contra Moscú y desembocó en la firma de la

alianza Moscú-Hanoi de 1978. (13) La situación fue tal, que el gabinete Fekuda habría cambiado de opinión en relación con dicha cláusula por la fuerte oposición nacionalista que despertó en el país. Sin embargo, parte de esta oposición no provino de consideraciones acerca de la amenaza soviética si no del sentimiento por Taiwan y anti (Pekin) presente en muchos nacionalistas.

PAPEL DE JAPON EN LA SEGURIDAD ASIATICA

Estratégicamente, Japón ocupa una posición única en el noreste de Asia. Más que ninguna otra nación de la región, tiene la posibilidad de controlar los tres estrechos por los cuales la marina de guerra soviética tendría que salir del Mar de Japón para llegar a mar abierto, en caso de un conflicto importante con los Estados Unidos. En esto Japón se asemeja a Noruega. De los estrechos -Tsushima, Tsugaru y Soya- Tsushima está intercalado entre Japón., Corea del Sur y Okinawa (con las bases de los EUA allí instaladas); y Soya se congela en invierno. En consecuencia, puede suponerse que la Unión Soviética considera principalmente la posibilidad de usar el estrecho Tsugaru en caso de emergencia.

Mucho se ha dicho de la táctica de minar los tres estrechos alrededor de Japón para atrapar a la Armada Soviética en el Mar de Japón. Aquí, la cuestión crítica es en qué circunstancia esgrimiría Japón esa "espada heredada", como reza el adagio japonés. La política del gobierno, respaldada por un consenso abrumador (incluidos los nacionalistas), (14) es que Japón no recurrirá a esta táctica a menos que sea atacado primero. A muchos japoneses les parece que el Pentágono desearía que Japón respondiera a una provocación menor, o que incluso iniciara el minado de los estrechos con anticipación a cualquier invasión. Por ejemplo, la provocación soviética podría consistir en atacar por sorpresa a barcos mercantes japoneses en alta mar. También podrían atacar a la Séptima Flota de los EUA fuera de la zona incluida en el tratado de seguridad, cuidándose de no entorpecer o perjudicar el comercio japonés. Igualmente, Moscú podría negociar con Japón proponiendo que se le concediera el libre derecho de paso por los estrechos a cambio de respetar la neutralidad de Japón.

En ese caso, Japón se vería en un serio aprieto. Parte de la flota soviética está destinada a actividades de represalia estratégica contra los Estados Unidos en una guerra total, y Japón no podría aspirar a malograr esa misión, en respuesta a una amenaza ambigua, con alguna posibilidad real de salirse con

la suya. Así, pues, aún cuando la táctica de minado podría ser una presión poderosa contra la Unión Soviética, también podría convertirse en una contrapresión para escindir la alianza Japón-EUA. Sin embargo, se hacen preparativos con la esperanza de que la incertidumbre respecto a si Japón recurrirá a dicha "espada" constituirá en sí misma un factor disuasorio. (15)

Aun cuando los motivos soviéticos para la fortificación de los Territorios del Norte son un tanto oscuros, no hay duda de que la acumulación soviética en esa región amenaza la costa opuesta en Hokkaido. En el contexto de una guerra mundial, Japón debe estar preparado para afrontar, siquiera en grado mínimo, la tentativa soviética de ocupar Hokkaido en forma total o parcial. (16) En semejante eventualidad, Japón tendría que repeler a los invasores con ayuda norteamericana. Empero, podría preverse que tal conflicto llegaría casi hasta el punto en que la potencia perdedora tendría que recurrir a un riesgo de confrontación nuclear para evitar una derrota total. Lo que más preocupa a los pensadores japoneses es donde habrá que trazar la línea de demarcación de cese del fuego, para ratificar un modus vivendi entre Washington y Moscú. Naturalmente, una vez que Japón fuera atacado y quedara envuelto en un conflicto mundial, todo -incluida la constitución- se pondría al servicio de las necesidades de supervivencia y, si contaran con la anticipación suficiente, los japoneses podrían incluso dar una buena demostración de lo que son capaces. Su meta tendría que consistir en asegurar se de que la integridad territorial de Japón no sería sacrificada a los intereses de las superpotencias cuando éstas redefinieran sus respectivas esferas de influencia.

Desde la adopción de los Guidelines for Japan-US Defense Cooperation (Alineamientos para la Cooperación de Defensa Japón-EUA) de 1978, se han desarrollado ejercicios conjuntos y se han trazado planes de defensa en colaboración. De esas empresas conjuntas surgió un consenso entre los planificadores de defensa norteamericanos y japoneses, según el cual, para hacer frente a la contingencia antes mencionada, sería preciso elevar casi al doble de su nivel actual el equipo de línea frontal japonés, particularmente en sus capacidades marítimas y aéreas.

¿REACERCAMIENTO SOVIETICO-JAPONES?

De las cuatro potencias que colindan en el este de Asia, Japón ha sido la menos maniobrable y la más susceptible a las influencias externas, sobre todo a las que provienen de --

Washington y Pekin. Esto se ha debido, en primer término, a los efectos del nexo EUA-Japón y al sentimiento de culpabilidad de los japoneses hacia China. Sin embargo, ha habido también otros impedimentos externos a las iniciativas y opciones japonesas, y la política exterior soviética es el factor predominante. En 1971, a raíz de la sorprendente visita de Henry Kissinger a Pekin y al anuncio de que el Presidente Nixon pronto le seguiría los pasos, la Unión Soviética hizo una oferta: insólitamente solicitó reabrir las negociaciones sobre los territorios en disputa, con la esperanza de despojar a Japón del apoyo que le proporcionaría la alianza con los Estados Unidos y evitar un acercamiento chino-japonés que, de lo contrario, ellos pensaban que se produciría con seguridad. Sin embargo, los soviéticos nunca fueron tan hábiles y flexibles como los chinos para granjearse al Japón, afirmación que se demuestra en forma concluyente si se compara la forma como China manejó los problemas de la Isla Senkaku y los Territorios del Norte como el modo en que la Unión Soviética abordó la disputa sobre los Territorios del Norte.

Un importante impedimento para la completa normalización de las relaciones soviético-japonesas ha sido la disputa por los Territorios del Norte -las islas Habomai y Shikotán, que fueron parte de la Prefectura Hokkaido; y Etorofu y Kunashiri en las Kuriles meridionales- todos ellos ocupados por la Unión Soviética desde 1945, pero reclamados también por Japón. Bajo los términos del Acuerdo de Paz consumado en 1956 entre los dos gobiernos, (17) la Unión Soviética prometió devolver las islas Habomai y Shikotan a la firma de un tratado formal de paz con Japón. Sin embargo, como reacción a la ampliación y revisión del tratado de seguridad de Japón-Estados Unidos de 1960, Moscú exigió el retiro de todas las tropas extranjeras de Japón como condición para la devolución de las dos islas. Entonces, en una insólita visita a Tokio en 1971, el Ministro del Exterior Andrey Gromyko pareció dispuesto a reabordar la cuestión territorial cuando declaró que la controversia "no estaba resuelta". Evidentemente su intención era desviar a Japón de China.

Japón aseguró que adoptaría una posición "equidistante" entre China y la Unión Soviética, aunque se inclinó concurrentemente con los estadounidenses- hacia Pekin. Sin embargo, en 1978, después de seis años de negociaciones, Japón accedió a firmar el tratado de paz chino-japonés. (18) Simultáneamente con la concertación del tratado, la Unión Soviética desplegó el equivalente de una división en los territorios del Norte y aseveró que el conflicto territorial ya no existía.

En todo el espectro político japonés, hay un acuerdo unánime de que las cuatro islas son territorio japonés (el PCJ - incluye también en su reclamación las Kuriles del Norte y Sa-Khalin del Sur), y de que la fortificación e intimidación soviética impiden prácticamente la resolución de la disputa territorial y, en consecuencia, la firma de un tratado de paz soviético-japonés. En el presente, prevalece en Japón un sentimiento de resignación en cuanto a que el cerrojo persistirá hasta que los soviéticos - se vean obligados a adoptar una actitud más flexible, quizás en respuesta a algún cambio importante en la estrategia, como ocurrió en 1945 o en 1971.

En el PDL, los nacionalistas han sido tradicionalmente los interesados en cultivar un nexo con la Unión Soviética. En 1955-56, el intento del Primer Ministro Hatoyama de celebrar un tratado de paz con Moscú representó una reacción a la política de Yoshida Shigeru, de excesiva dependencia hacia los Estados Unidos. En opinión de Hatoyama, el acercamiento a Moscú era el medio de mejorar la posición de Japón frente a los Estados Unidos. El Secretario de Estado Dulles intervino, sin embargo, ostensiblemente de parte de Japón. Dulles rechazó la propuesta de Hatoyama -que aspiraba a la devolución de las islas Habomai y Shikotán únicamente- y expresó su convicción de que al Japón le correspondían todas las Islas Kuriles. El advirtió también que, para Japón, ceder las Kuriles equivalía a conceder más a los soviéticos de lo que se había previsto bajo el tratado de paz de San Francisco y que en ese caso, también los Estados Unidos podrían reclamar un derecho semipermanente de mantenerse en Okinawa. (19) La andanada de Dulles no sólo endureció la oposición a las políticas de Hatoyama en Japón, sino también exacerbó la -- suspicacia soviética. En consecuencia, el tratado de paz soviético-japonés quedó entonces archivado de manera indefinida.

Parece que el ministro del exterior de la RPCH tomó una hoja del libro de Dulles, cuando Japón reaccionó favorablemente a la propuesta de Gromyko de reiniciar las negociaciones. Chu En Lai ofreció gratuitamente "enviar tropas" a los Territorios del Norte para defender las demandas de Japón, y los medios informativos chinos intensificaron su ataque contra la "hegemonía" soviética en la región. (20) La no solicitada ofensiva - de la propaganda china en favor de Japón prosiguió hasta que un ministro japonés del exterior declaró efectivamente las relaciones soviético-japonesas. A continuación, Pekín trató de que Japón se inclinara hacia su bando, lo cual requirió cierta dosis de tacto pues también entre ellos existía una disputa territorial. Para aliviar las tensiones en la controversia por la Isla Senkaku (Diaoyutai en Chino), reclamada por Japón y China, Den -

Xiaoping propuso que se aplazaran las negociaciones entre "veinte y treinta años" y se emprendiera una exploración conjunta chino-japonesa de los yacimientos petrolíferos alrededor de la isla. (21)

Esta intromisión de terceros en las tentativas japonesas de normalizar sus relaciones con la Unión Soviética, subraya la frustración que sienten los diplomáticos de carrera del ministerio japonés del exterior. Gaimusho está desalentado porque a los embajadores japoneses rara vez les conceden audiencia los máximos dirigentes soviéticos, y éstos suelen tratar a Japón como a una potencia de tercera categoría. Sin embargo, la frustración fue aún mayor en los setenta, cuando Japón presencié la forma en que China despertó en sentimentalismo norteamericano y enfrentó a Washington con Moscú para asegurarse de esta forma la condición de casi superpotencia.

Japón no tiene intenciones de contraponer en su provecho a Washington con Moscú. Sin embargo, estar sólo en Asia con el coloso americano puede ser bastante desalentador. Por eso Japón siente a veces la necesidad de involucrar a terceros en sus tratos con Washington, principalmente para aliviar un poco la presión que éste último ejerce. Tal necesidad se evidenció inmediatamente después de la invasión soviética a Afganistán, la cual obligó a la Administración Carter a hacer un llamado a la alianza occidental para que cerrara filas a una coordinación mucho más estrecha de las políticas aliadas de defensa y comercio con la Unión Soviética. En realidad, desde esa época, el concepto de "mantenerse al tanto de lo que ocurre en el ámbito occidental" llegó a ser una consigna para Japón: hacer ni más ni menos que lo que, hasta ahora, hacen Francia, Gran Bretaña o Alemania Occidental.

Una secuela positiva de esta nueva actitud japonesa hacia el "ámbito occidental" fue la postura adoptada por el Primer Ministro Nakasone que en las negociaciones FNAI, en la cumbre Villiamsburg de naciones industriales avanzadas, en 1983, expresó el interés de Japón en participar, de alguna manera, en el diálogo URSS-OTAN sobre reducciones de las FNAI. Su argumentación fue clara: "si se ha de pedir a Japón que se oponga al re-despliegue de misiles soviéticos SS-20 hacia Oriente, desde el escenario europeo, Japón debe ser oído también en el proceso de decisiones de los aliados occidentales". El proceder de Nakasone sorprendió con la guardia baja a los medios informativos pacifistas japoneses -decididos a sostener los Tres Principios del Desarme Nuclear- pues si Japón ha de tener algún ascendiente en sus negociaciones con los soviéticos, debe confesar abiertamente la presencia de fuerzas nucleares de los EUA en su territorio. El que Nakasone logre o no reducir los Tres Principios a -

dos o dos y medio (es decir, modificar el párrafo "no poseer, fabricar ni introducir" armas nucleares para que quede en "no poseer ni fabricar") está por verse.

ASCENDIENTE ECONOMICO DE JAPON

Para completar esta exposición, es necesario analizar el comercio soviético-japonés, limitando este examen a una valoración general de sus consecuencias estratégicas.

El comercio soviético-japonés es abrumadoramente (80 a 90%) siberiano-japonés, (22) y consiste en que Japón invierte grandes cantidades de capital e innovaciones tecnológicas para - explotar maderas, petróleo, coque, gas natural y recursos metalúrgicos no ferrosos, a cambio de lo cual recibe de ordinario el producto final para recuperar su inversión.

Si bien los primeros proyectos conjuntos se iniciaron en 1969, el ritmo de las empresas cooperativas soviético-japonesas se aceleró en 1971, cuando la Unión Soviética intentó atraer a Japón para que no cooperara más estrechamente con China. Aún - después de que Moscú endureciera su posición respecto a la cuestión de los Territorios del Norte, los soviéticos siguieron en - su empeño de atraer la inversión japonesa, sobre todo tras el im pacto petrolero de 1973, que, en su opinión, había dejado a Ja-- pón en una posición desesperada. Esos esfuerzos culminaron en la propuesta soviética -con mucho la más delicada desde el punto de vista estratégico- de hacer que Japón construyera el segundo fe- rrocarril transiberiano, desde el campo petrolífero de Tyumen -- hasta Nakhodka. (Esta fue declinada por Japón). (23) Para contra rrestar la acción soviética, China ofreció desviar petróleo a Jā pón desde el campo petrolífero de Daqing y de la Bahía Bohai. - Sin embargo, quedó demostrado que esta táctica era innecesaria. En septiembre de 1976 -con la defección de un piloto soviético a Japón, con todo su equipo y con Mig 25- las relaciones soviéti- co-japonesas empezaron a enfriarse. Dichas relaciones se deterio raron todavía más en 1978, cuando la Unión soviética publicó unī lateralmente el proyecto de un tratado de amistad con Japón (que los japoneses rechazaron sumariamente) (24) y cuando chinos y japoneses firmaron un tratado de paz (que cobró mayor significa- do al año siguiente, cuando China se negó a renovar su tratado de amistad con la URSS).

Las exageradas expectativas de cooperación para el - desarrollo soviético-japonés concluyeron a raíz de la invasión

soviética a Afganistán. En febrero de 1980, Japón decidió cancelar créditos por valor de 1.400 millones de dólares EUA a la -- Unión Soviética, (25) lo cual constituyó el primer caso en que -- Japón deba un uso político a recursos económicos o comerciales en la postguerra. Sin embargo, siete importantes proyectos conjuntos soviético-japoneses han sido completados o están en marcha en Siberia: el primero y el segundo de los proyectos de desarrollo de recursos forestales; el nuevo proyecto portuario en Wrangel, 80 kilómetros al oriente de la base naval de Vladivostok (cerrada al tráfico comercial); un proyecto manufacturero de pulpa y viruta; el proyecto de desarrollo de gas natural en Yakut y el de explotación carbonífera en el sur de Yakut; así como el proyecto de desarrollo petrolero y de gas en la plataforma continental de Sakhalin (con participación del Gulf Oil). (26) Según Allen S. Whiting, los compromisos de Japón con esos proyectos -- han hecho que los créditos oficiales japoneses para el desarrollo económico soviético se aproximen a los 4.000 millones de dólares EUA. (27)

¿Se está volviendo Japón demasiado dependiente de los recursos siberianos y, en consecuencia, se torna susceptible al chantaje? La respuesta es un no definitivo. Los años setenta estuvieron marcados por una extremada politización del comercio exterior japonés.

En consecuencia, el gobierno de Tokio vigila cuidadosamente el volumen y contenido de su comercio con todos los países, a fin de diversificar a sus socios comerciales y dispersar el riesgo, lo cual es ahora una de las metas nacionales de Japón. A menos que le resulte absolutamente inevitable, Japón se esfuerza por no volverse dependiente de ninguna fuente de suministro de recursos materiales. Como fuente de energía, Siberia fue atractiva sólo en grado en que le permitió a Japón reducir su peligrosa dependencia de los suministros del Golfo Pérsico. No hay razón para que Japón se libere de una fuente de suministros sólo para caer presa de otra. En todo caso, las estadísticas demuestran que el comercio japonés con la Unión Soviética se redujo de 2,2% de su total en 1970, a 2,1% en 1979, tendencia que, según ciertos cálculos, habrá de continuar. (28)

Por vía de comparación, en términos absolutos, el comercio japonés con la Unión Soviética totalizó 4.100 millones de dólares EUA en 1979, mientras que su comercio con China ascendió a 6.700 millones de dólares EUA. (29)

En lo que se refiere a la ventaja estratégica a largo plazo que puede acreditarse la Unión Soviética a partir del desa

rollo de Siberia, y no solamente en los proyectos donde participa Japón, el estudio de Whiting parece ser el más autorizado:

"Visto en conjunto el desarrollo siberiano ofrece sólo un incremento limitado a la capacidad estratégica militar soviética, más allá de la que ya existía en la región. Su mayor aportación es el fortalecimiento de la capacidad regional logística y de apoyo antes que se inicien las hostilidades. Sin embargo, una vez iniciada una guerra, la carga que representa, en términos de defensa, parece sobrepasar las ventajas ofensivas que ofrece". (30)

Es importante señalar también que la Unión Soviética no depende de Japón para el desarrollo de Siberia. Desde luego, es cierto que la participación japonesa en empresas conjuntas -- acelera ese desarrollo y ahorra fondos de inversión que así quedan disponibles para otros fines. En vista de ello, debe construir un estímulo suficiente para que los soviéticos sean más accesibles en cuanto a las condiciones de la cooperación. Sin embargo, Moscú negocia con dureza sobre el supuesto de que la falta de recursos naturales de Japón colocará, a la postre, a la Unión Soviética en un mercado favorable para el vendedor. Los soviéticos tratan de incorporar también a Japón en proyectos estratégicamente afines a los intereses nacionales japoneses, como la construcción del ferrocarril Tyumen-Nakhodka.

Por su parte, las empresas multinacionales japonesas confían en su posición de superioridad: ellas poseen los conocimientos técnicos, el capital y también en algunos casos, contrapuestas en China (la del petróleo de Deqing, por ejemplo). Cuando un proyecto ha sido considerado demasiado arriesgado en términos estrictamente comerciales, los dirigentes japoneses han tratado de servirse de otros inversionistas como de cuña, como ocurrió en el caso de la prospección petrolera en Tyumen. Los muy desalentadores resultados de los empeños soviéticos por desarrollar Siberia en la etapa actual son testimonio de la inaccesibilidad de ese ambiente natural, de la pesadez de la toma de decisiones burocráticas, de la incertidumbre en la planificación y la asignación de recursos soviéticos y de la extremada sensibilidad de muchos proyectos a la interferencia política.

¿UN CAUTO OPTIMISMO?

La política soviética actual en el Este de Asia parece ser una reacción a los fracasos que allí sufriera el Kremlin en los setenta. Los intentos soviéticos de contener, intimidar y

rebasar a China después de los choques fronterizos en la Isla - Damnskiy (Zhenbao en chino) en marzo de 1969, incitan la reacción china: a saber, el acercamiento chino-estadounidense y chino-japonés. Después de eso, los soviéticos han tratado de granjearse a Japón, ofreciéndole muchos incentivos, incluso la discusión de disputas territoriales, la puesta en marcha de empresas económicas conjuntas en Siberia y la discusión de un tratado de amistad y de un sistema de seguridad colectiva en Asia. (31) Cuando Japón rechazó las propuestas moscovitas y el, así llamado eje - Washington-Tokio-Pekin empezó a surgir, Moscú recurrió también a la intimidación militar contra Japón.

Si bien el acercamiento de Japón a Pekin a principios de la década fue en parte una reacción a los "impactos Nixon" y tuvo resonancia antinorteamericanas y panasiáticas, Tokio concluyó el decenio con el redescubrimiento de una fuerte comunidad de intereses con los Estados Unidos. El principal catalizador para el resurgimiento de esos sentimientos fue la aparente retirada táctica de Washington de la región: el retiro norteamericano de Vietnam en 1975; la reducción de las tropas de los EUA en Corea del Sur en 1978; el término del Tratado de Defensa Mutua -- EUA-Taiwan en 1979. Así pues, la ulterior proclividad de Japón hacia Pekin (p.ej. la firma de la cláusula antihegemónia) se debió a los nexos EUA-Japón y no al vínculo chino-japonés. Esto le dio a Washington la oportunidad de disfrutar simultáneamente de la amistad japonesa y la china, por primera vez desde que los comunistas tomaron el control de China en 1949.

El intento soviético de rebasar el flanco de China sólo lo tuvo éxito en Vietnam, (32) pero a costa del surgimiento de la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA) como una agrupación sorprendentemente dinámica y llena de confianza. A principio de los ochenta, Moscú parece haber invertido su forma de aproximarse a China y a Japón (palabras suaves para la República Popular China y política de dureza para Japón). Las conversaciones bilaterales con Pekin siguen en marcha, pero quizás no tendrán éxito por la intransigencia soviética y el interés chino en tener más contactos con Occidente. La potenciación militar soviética, por otra parte, prosigue con el estacionamiento de un segundo portaaviones en la región, el Novorossiysk, y fortificando aún más los Territorios del Norte. No obstante, Moscú nuevamente ha sido incapaz de obtener beneficios de sus actividades militares. De hecho, pese a todas sus poses, la Unión Soviética no sólo ha inspirado al parecer una reacción masiva en su contra, sino también ha renovado la solidaridad EUA-Japón. Como resultado de lo anterior, hoy prevalece en el este de Asia un sentimiento de cauto optimismo

NOTAS

1.- El estudio definitivo en idioma inglés sobre el pacifismo japonés de la postguerra, en su apogeo en 1960, es la obra de George R. Packard, III, *Protest in Tokio: The Security Treaty Crisis of 1960*, (Protesta en Tokio: la crisis del Tratado de Seguridad de 1960).

2.- Es interesante anotar que el PSJ modificó recientemente su postura oficial sobre la legalidad y la existencia de las -- Fuerzas de Autodefensa (FAD).

Durante la convención de dos días del partido, celebrada el 27 y 28 de febrero de este año, el "programa de acción" del PSJ declaró a las FAD "anticonstitucionales" pero legales, pues "existen de acuerdo con la ley". Esto fue interpretado en Japón como un intento del nuevo dirigente de PSJ, Ishibashi Masashi, de impresionar al público japonés -- con la imagen del "nuevo Partido Socialista". Ver Servicio -- Exterior de Información Radiofónica, *Daily Report: Asia and Pacific* (Washington, DC, en los sucesivos FBIS-APA) feb. 28, 1984, p. C/3. Para análisis del nuevo empeño del PSJ por ganar popularidad, ver Mike Tharp, "Restablecimiento del contacto", *Far Eastern Economic Review* (Hong Kong, en lo sucesivo FEER), mar. 1, 1984, pp. 32-33.

3.- Obsérvese el siguiente comentario del Senador Carl Levin, de Michigan, en un debate que coincidió con la resolución extraordinaria del Senado en 1981, haciendo un llamado a Japón para que redoblara sus esfuerzos de defensa: "Esta resolu--

ción respeta la susceptibilidad histórica de quienes temen - en Asia el resurgimiento del militarismo japonés. Nuestros - recuerdos de la Segunda Guerra Mundial siguen siendo fuertes. Por esas razones, la resolución destaca que hacemos un llama - do a Japón para que mejore significativamente sus capacida - des sólo para la defensa propia y únicamente para que desplie - gue armas y fuerzas de naturaleza claramente defensiva. "Ver Comité de Relaciones Exteriores, Senado de los EUA, Concu - rrent Resolution: Expressing the Sense of the Congress with Regard to the Mutual Security Efforts of the United States - and Japan (Resolución coincidente: expresión del sentimiento del Congreso respecto a los empeños de seguridad mutua de -- los Estados Unidos y Japón), 97° Cong. 2ª Ses., dic. 21, 1981.

- 4.- En la elección general de la cámara baja de la Asamblea Le - gislativa, celebrada el 18 de diciembre de 1983, el PSJ ganó 11 escaños, acumulando un total de 112 entre los 511 escaños de la cámara. Sin embargo, esta ganancia fue fruto de un in - tercambio de votos entre PSJ y otros partidos de oposición, y la votación partidista neta por el PSJ disminuyó una vez más.
- 5.- Reischauer, Mayo 1981.
- 6.- Ver "Texto del comunicado sobre las discusiones Reagan-Suzu - ki", The New York Times, may. 9, 1981. Para un breve análi - sis del comunicado Suzuki-Reagan, ver Toshio George Tsukahira, "Relaciones Exteriores", en Japan: A Country Study (Ja - pón, un estudio del país), 4ª Ed, comp. por Frederica M. Bun - ge, Washington, DC, The American University, 1983. Para una discusión sobre la política nuclear norteamericana en Europa y las diferentes reacciones europeas al respecto, ver p. ej. Christoph Bertram, "Consecuencias del teatro de las armas nu - cleares en Europa", Foreign Affairs (Nueva York), invierno - 1981-82, pp. 305-16; y Stanley Hoffmann, "La OTAN y las ar - mas nucleares"; razones y sinrazones", ibid., pp. 327-46.
- 7.- Ver, p. ej., John Lewis, "Los soviéticos muestran la mano en guante de malla", FEER, abril 14, 1978; y Allen S. Whiting, Siberian Development and East Asia: Threat or Promise? (Desa - rrollo de Siberia y el Este de Asia: ¿amenaza o promesa?, - Stanford, CA, Stanford University Press, 1981.
- 8.- Debido a que fue una de las primeras naciones que se recupe - raron del primer impacto petrolero de 1973-74, Japón empezó a acumular un gran superavit comercial cuando se inició el - gobierno de Carter. El Presidente Carter trató de reanimar - la economía mundial mediante un incremento de los gastos qu -

bernamentales en los Estados Unidos, Japón y Alemania Occidental -llamadas las "tres locomotoras del mundo"- y el Primer Ministro de Japón Fukuda Kaleo aceptó el proyecto en la cumbre de naciones industriales en Londres.

- 9.- El retiro parcial de tropas estadounidenses de Corea del Sur fue uno de los elementos ideológicos de la campaña presidencial de Jimmy Carter e, inmediatamente después de tomar el poder, puso en práctica esta política sin consultar a Tokio. Para un análisis de los planes del Presidente Carter sobre retiros de tropas, y las revisiones subsiguientes, ver Tae-Hwan Kwak, "Relaciones de Seguridad EUA-Corea", en Tae-Hwan Kwak, et al., Comps., U.S.-Korean Relations, 1882-1982 (Relaciones EUA-Korea 1882-1982), Seoul, Kyungnam University Press, 1982 (distribuido fuera del este de Asia por Westview Press, Boulder CO), pp. 230-36.
- 10.- Una de las primeras actividades diplomáticas del Presidente Reagan en el cargo fue invitar al Presidente Chun Tu-Hwan, de la República de Corea a la Casa Blanca, para demostrar que la política Carter de retraimiento había sido revertida. Ver, *ibid.*, p. 236.
- 11.- Kimura Hisoshi, "Impacto de la invasión de Afganistán sobre las relaciones soviético-japonés" en Roger E. Kanet, Comp., Soviet Foreign Policy and East-West Relations (Política exterior soviética y relaciones Oriente-Occidente), Nueva York, Pergamon Press, 1982, p. 264.
- 12.- Para una breve descripción de las circunstancias que rodearon la firma de la cláusula antihegemonía y las diversas reacciones a ésta, ver Robert A. Scalapini, "China y el nordeste de Asia", en Richard H. Solomon, Comp., The China Factor; Sino-American Relations and the Global Scene (El factor China: relaciones chino-estadounidenses y el panorama mundial), Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, Inc., 1981, pp. 198-200; y J. David Armstrong, "La Unión Soviética y los Estados Unidos", en Gerarld Segal, Comp. The Soviet Union in East Asia: Predicaments of Power (La Unión Soviética en el este de Asia: predicamentos del poder) Boulder, CO Westview Press, 1983, pp. 42-44.
- 13.- J. David Armstrong, entre otros, señala esta posibilidad. Ver *loc. cit.*, pp. 43-44.

- 14.- La política del gobierno fue expresada con gran vigor por el Jefe de la Agencia de Defensa Tanikawa Kazuo en febrero de 1983, cuando destacó que "planeamos bloquear los estrechos sólo cuando nuestro país se vea atacado". La declaración de Tanikawa provocó la refutación de Nakasone, quien sugirió que el gobierno aceptara una petición de los EUA. Tanikawa se retractó después de su declaración. Para una reseña de este asunto, ver FBISAPA, feb. 22, 1983, pp. C/4-5. Dos semanas después el gobierno japonés expidió la declaración de que "por cuestión de principios", rechazaría todo intento independiente, a cargo de los Estados Unidos, de bloquear algunos de los estrechos a todos ellos, a menos que existiera una amenaza inminente a la seguridad de Japón. Ver FBIS-APA, mar. 4, 1983, p. C/1.
- 15.- Según lo afirmó el Primer Ministro Suzuki cuando aún estaba en el cargo, Japón planeaba desarrollar la capacidad suficiente para defender las rutas marítimas, unas 1.000 millas náuticas al este y al sur de Japón. Ver, p. ej., Stephen J. Solarz, "Los EUA y Japón: búsqueda de equilibrio", Foreign Policy, invierno 1982-83, p. 80.
- 16.- Coincidentemente, Japón concluyó el tunel Shinkansen (tren bala) que comunica las islas Hanshu y Holkaido (es decir, bajo el estrecho Tsugaru) en 1982.
- 17.- Para un repaso de las relaciones soviético-japonesas desde la Segunda Guerra Mundial, ver Japan: a Country Study (Japón: estudio del país), op. cit. pp. 326-30.
- 18.- Ver Scalapino, loc. cit., pp. 198-99
- 19.- Rajendra Kumar Jain, The USSR and Japan, 1945-1980, (La URSS y Japón, 1945-1980), Atlantic Highlands, NJ, Humanities Press, 1981, p. 26.
- 20.- Ibid., pc. 164.
- 21.- Ibid., p. 105.
- 22.- Para una exposición detallada de las empresas conjuntas soviético-japonesas en Siberia, ver Kazuyuky Kinbara, "La dimensión económica de la política soviética", en Segal, op. cit., pp. 102-19.
- 23.- Ver Scalapino, loc. cit., p. 203.

- 24.- Ver Chalmers Johnson, "Japón, la URSS y el Noreste de Asia", Problems of Communism, ene-feb 1983, p. 62.
- 25.- Jain, op. cit., p. 164.
- 26.- Ver Johnson, loc. cit., pp. 62-63.
- 27.- Whiting, op. cit., p. 137.
- 28.- Donald G. Hellman, "Impacto de la disputa chino-soviética en el noreste de Asia", en Herbert J. Ellison, Comp., The Sino-Soviet Conflict: A Global Perspective (El conflicto chino-soviético: Perspectiva mundial), Seattle, WA, University of Washington Press, 1982, p. 177.
- 29.- Ibid.
- 30.- Whiting, op. cit., p. 108.
- 31.- En abril de 1982, los soviéticos abandonaron las conversaciones sobre un sistema de seguridad colectiva (propuesto inicialmente por Leonid Brezhnev en 1969 para tratar de aislar a China) y propusieron, en cambio, la discusión de un acuerdo bilateral. Ver Wolf Mendi, "La Unión Soviética y Japón", p. 60, y Gerarld Segal, "La Unión Soviética y Corea", p. 73, ambos en Segan, op. cit.
- 32.- Para una discusión de la política soviética en el sureste de Asia, ver Douglas Pike, "El sureste de Asia, la URSS y Vietnam", ponencia preparada para la conferencia sobre política exterior soviética, copatrocinada por el Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos y el Instituto Kennan para Estudios Avanzados sobre Rusia, Washington, DC, mar. 2, 1984.

C E S E D E N.

ESTRATEGIA DE DEFENSA DE EE.UU.

- Por D. Caspar W. WEINBERGER.
- De "FOREIGN AFFAIRS", Primavera 1986.
- Traducido por el Equipo de Traductores de la Sección de Información del CESEDEN.

Febrero 1987.

BOLETIN DE INFORMACION nº 198-IV.

Cuando la Administración Reagan tomó posesión en el año 1981, se comprometió a reconstruir el poderío militar norteamericano. Nosotros estamos animados por los resultados alcanzados en los últimos cuatro años. El programa de defensa del Presidente Reagan está consiguiendo su deliberado propósito en la Unión Soviética.

La secuencia de las anuales agresiones soviéticas contra nuevos objetivos que se inició a mediados de la década de los años 1970 en Angola, y culminó con la invasión de Afganistán a finales del año 1979, ha terminado. Después del abandono de las negociaciones de Ginebra en señal de protesta por el despliegue por parte de la OTAN del armamento nuclear de teatro en noviembre de 1983, la delegación soviética se ha echado atrás en la mesa de negociaciones. Precisamente antes del reciente encuentro entre el Presidente Reagan y el Secretario General Mikhail Gorbachov, los soviéticos empezaron por vez primera a discutir seriamente sobre profundas reducciones de armas ofensivas estratégicas. Parece que ahora, efectivamente, la Unión Soviética se está encaminando hacia la propuesta "Opción cero" del Presidente Reagan para eliminar las fuerzas nucleares de alcance intermedio con base en tierra -una propuesta que fue desestimada en el año 1981 por la mayoría de los norteamericanos que abogan por el control de las armas como una táctica de propaganda-.

El tema crucial en el año 1980 fue si los Estados Unidos podían aceptar el intento de la Unión Soviética de conseguir una posición de superioridad militar total. La respuesta del electorado Norteamericano fue clara. Nosotros acordamos pagar el precio necesario para que las fuerzas militares disuadan la guerra.

Mi propósito en este artículo no es hacer una crítica de todos los programas y la política de esta Administración. Más bien, quiero describir las estrategias de defensa de Estados Unidos y resumir los principales cambios de opinión que hemos llevado a cabo en nuestro Departamento de Defensa durante los últimos cinco años.

II

Cuando en el año 1981 se hizo cargo la Administración Reagan, heredó conceptos estratégicos formulados hace más de un cuarto de siglo. Consideremos la enumeración: disuasión nuclear, disuasión extendida, control de escalada, estabilidad estratégica, predominio ofensivo, contrainsurgencia, guerra limitada, y -- fases de la escalada. Las características dominantes de la década de los años 1950, cuando la mayor parte de aquellas ideas fueron por primera vez formuladas y aplicadas, se pueden resumir en dos frases: predominio nuclear norteamericano y superioridad militar norteamericana. En el campo nuclear teníamos una ventaja decisiva. En cualquier tipo de fuerzas militares invertíamos más que los soviéticos y teníamos un margen de superioridad en la mayoría de las dimensiones militares.

Esa época ha desaparecido. La Unión Soviética ha llegado a ser una superpotencia nuclear mediante un esfuerzo tan -- grande que ha supuesto un porcentaje de su producto nacional bruto más de dos veces mayor que el porcentaje que en gastos de defensa invierte Estados Unidos. Que los Estados Unidos deberían estar dispuestos a aceptar una posición de paridad en poderío militar con la Unión Soviética durante la larga carrera puede y debería ser discutido. Aunque no habría ninguna ilusión en cuanto a nuestros programas de defensa actuales. Nosotros estamos intentando recuperar el margen de ventaja inicial. Más bien, estamos luchando por conseguir los recursos necesarios que nos capaciten para mantener las suficientes fuerzas militares que aseguren la disuasión.

¿Que supone esta transformación del equilibrio militar entre los Estados Unidos y la Unión Soviética para la pertinencia de nuestros conceptos estratégicos básicos? ¿Se aplicarían las ideas formuladas en una época de predominio militar norteamericano con igual validez que en una era de paridad?.

El mundo ha cambiado profundamente desde la década de los años 1950 y primeros de la de 1960, cuando se formuló la ma-

yoría de nuestro arsenal conceptual -tan profundamente que algunos de estos conceptos son obsoletos en la actualidad. Por ello, aunque reafirmamos los conceptos centrales de la política norteamericana de la postguerra estamos volviendo a formular otros conceptos y dando paso a nuevas ideas en busca de fórmulas que hagan que nuestra disuasión sea más eficaz. En el año 1981 no podíamos aplazar la reconstrucción de las fuerzas militares norteamericanas mientras llevábamos a cabo un prolongado debate conceptual. No podía haber nada más que una prioridad principal: reestablecer el equilibrio del poderío militar necesario para estabilizar la disuasión. Pero en cuanto nos pusimos decididamente en marcha para restaurar la paridad militar con la Unión Soviética, también empezamos a volver a considerar aquellos conceptos estratégicos heredados de los elaboradores de la política del pasado.

Ahora, cinco años más tarde, creo que hemos hecho progresos importantes tanto en fortalecimiento de nuestras fuerzas militares como en la modernización de nuestra política y estrategia de defensa. Ninguna de las dos tareas se ha completado. Pero como hablamos de la agenda de los restantes años de la Administración Reagan, será adecuado manifestar sucintamente la esencia de nuestra estrategia de defensa.

Nuestra estrategia es bien simple. Tratamos de impedir la guerra manteniendo las fuerzas armadas y demostrando la decisión de emplearlas, si fuera necesario, de tal forma que convencen a nuestros adversarios de que el coste de cualquier ataque a nuestros intereses vitales excederá a las ventajas que pudieran tener esperanzas en lograr. La etiqueta de esta estrategia es la disuasión. Es la esencia de nuestra estrategia hoy en día, como lo ha sido durante la mayor parte del período de la postguerra. Esta estrategia por otra parte está puesta en práctica y ha tenido éxito al lograr para los Estados Unidos y nuestros aliados cuatro décadas de paz con nuestro adversario principal -un período casi dos veces tan largo como el comprendido entre las dos Guerras Mundiales.

Para que la disuasión sea eficaz tiene que seguir satisfaciendo cuatro pruebas:

SUPERVIVENCIA: nuestras fuerzas tienen que ser capaces de sobrevivir a un ataque inicial con suficiente potencial de represalia que amenazen con originar pérdidas que excedan a las ventajas logradas. **CREDIBILIDAD:** nuestra respuesta de amenaza a un ataque tiene que ser de tal forma que el agresor potencial crea que nosotros podríamos y que la llevaríamos a cabo. **CLARIDAD:** para que la acción sea disuasoria tiene que estar lo suficientemente clara para nuestros adversarios y de tal forma

que el agresor potencial sepa lo que está prohibido. SEGURIDAD: los riesgos de fallo mediante accidente, uso desautorizado, o errores de cálculo tienen que estar reducidos al mínimo.

Además de estos propósitos, un concepto más complejo de disuasión da un énfasis mayor a tres ideas interrelacionadas. La Primera, la disuasión efectiva no consiste precisamente en dotos objetivos del balance militar, sino también en la percepción que los dirigentes soviéticos tengan de esos datos. No es suficiente para nosotros creer que los costes que les impondremos como respuesta a un ataque excederán a las ventajas que los dirigentes soviéticos esperan conseguir. Al interpretar los datos en su propio marco, los dirigentes soviéticos tienen que llegar a la conclusión de que no pueden progresar en sus propósitos de atacarnos.

El reconocimiento de que las percepciones de un adversario son una dimensión esencial de la disuasión no es una idea nueva. Como el informe de la Comisión Scowcroft expuso: la disuasión es el conjunto de creencias en el pensamiento de los dirigentes soviéticos, determinados sus valores y aptitudes propios, respecto a nuestras posibilidades y nuestra voluntad. Nos exige determinar, como mejor podamos, lo que les haría disuadir de pensar en la agresión, incluso en situación de crisis -no determinar lo que nos disuadiría.

A causa de nuestra relativa ignorancia en cuanto a las percepciones soviéticas, los planificadores de Estados Unidos tienden a confiar en sus propios cálculos. Pero todos los indicios que tenemos nos hacen pensar que el prepararnos para disuadir un ataque sólo por un conjunto de fuerzas suficientemente capaces de disuadirnos en condiciones similares podría significar demasiado poco para disuadir a los soviéticos. Por ejemplo, muchos analistas estratégicos se han opuesto a la modernización de las fuerzas nucleares estratégicas de esta Administración con el argumento de que dichas inversiones son "estériles", puesto que la ventaja marginal en los cálculos de ataque y respuesta es relativamente pequeña para el nivel de la inversión. Sin embargo la cuestión para que una estrategia de disuasión haya que considerarla seriamente, es si los dirigentes soviéticos comparten la opinión de que los gastos adicionales carecen de sentido. El hecho de que la inversión soviética durante la pasada década en fuerzas estratégicas haya sido de dos o tres veces la nuestra nos haría pensar que no comparten esta opinión. Por otra parte, nuestras fuerzas tienen que ser adecuadas no sólo para disuadir la agresión soviética, sino también para que sean consideradas por nuestros aliados como suficientes.

El segundo elemento es el riesgo, el tema clave en la planificación de la defensa. Desgraciadamente, muchas discusiones sobre disuasión son llevadas de forma equivocada por error de este concepto. Por ejemplo el considerar el argumento de que como nuestras posibilidades actuales son insuficientes para enfrentarnos a todos nuestros compromisos debemos reducir éstos. - Nuestros compromisos se basan en nuestros intereses. Nunca podemos permitirnos el adquirir la capacidad suficiente para enfrentarnos a todos nuestros compromisos con un cien por cien de confianza. Las cuestiones críticas son: ¿Qué riesgo estamos dispuestos a aceptar en nuestros planes para enfrentarnos a ciertas contingencias? ¿Cuánto estamos dispuestos a pagar para reducir este riesgo?.

El tercer punto es que la disuasión es un concepto a varios niveles. La forma en que persuadimos a los dirigentes soviéticos de que los costes de un ataque excederían a cualquier beneficio que pudieran esperar lograr incluye tres ramas de componentes: defensa, escalada y respuesta.

Si el adversario calcula que es probable que su agresión fracase en sus propios términos, no atacará. Además, tiene que saber que incluso si su agresión alcanzara el éxito al lograr sus objetivos inmediatos, se enfrentaría con la amenaza de la escalada en las hostilidades que exigiría un coste mayor que el que estaría dispuesto a pagar. Además de la defensa y la escalada, la tercera rama es la respuesta: si el adversario compara la posible amenaza de que la agresión provocará ataques de una superviviente capacidad de respuesta de Estados Unidos contra los intereses vitales del atacante que dé lugar a daños que excedan a cualquiera de las ventajas posibles, él no atacará.

De las tres ramas de la disuasión, la más segura y tranquilizadora es la de defensa. Nuestra capacidad de "combate" para vencer un ataque y restablecer la paz por lo tanto no es independiente respecto a nuestra estrategia de disuasión. De hecho, es la base de la disuasión efectiva. Si un adversario cree que su ataque podría ser desbaratado con un bajo nivel de violencia y de riesgo, ¿por qué iba a atacar?. Comprendemos que los gastos para mantener la capacidad de enfrentarse a cualquier contingencia con eficacia pueden ser prohibitivos en sus propios términos. Por eso los Estados Unidos tienen que mantener una amenaza efectiva tanto de escalada como de respuesta que asegure la disuasión de un lado a otro en el espectro del conflicto potencial.

La Administración Reagan ha reafirmado la estrategia básica de disuasión de defensa de Estados Unidos. En las discu-

siones entre nuestros colegas de la Administración, y la abierta comunidad estratégica para reconsiderar el arsenal conceptual de los años 1960 y abrirse a las nuevas ideas, nuestro propósito es encontrar la forma de hacer más eficaz esta estrategia de disuasión. Nuestra principal diferencia con nuestro inmediato antecesor surgió por nuestra opinión de que era urgente consolidar la defensa a niveles adecuados para restablecer nuestra descuidada capacidad militar de tal manera que podamos mantener la disuasión y hacerla tan rápidamente como sea posible. Nosotros hemos alcanzado mucho, si bien, nos enfrentamos todavía con grandes ventajas soviéticas en recursos acumulados, adquiridos desde la década de los años 1970 y a un continuo desarrollo militar soviético. En vista de las demandas del Congreso de los Estados Unidos de que a la reducción del déficit se le dé la más alta prioridad, el mantenimiento de las fuerzas adecuadas para las misiones esenciales de defensa de nuestros intereses vitales permanece siendo nuestro mayor reto.

En cuanto a la política de defensa básica que ha guiado los planes de defensa desde la época de los años 1950, la Administración Reagan ha hecho varias revisiones y adiciones. Nosotros hemos incorporado los cuatro pilares de la política de defensa para la década de los años 1990 que tratan de enfrentarse a los cambios más importantes que en el campo estratégico han sucedido desde la década de los años 1960. Estos cuatro pilares son: la Iniciativa de Defensa Estratégica y la disuasión nuclear asegurada; los usos de la fuerza militar y la disuasión convencional asegurada; una estrategia para la reducción y el control de las armas; y las estrategias competitivas.

En las secciones siguientes quiero discutir cada una de estas políticas.

III

La Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI) dejó atónito a la mayoría de los pensadores tradicionales porque, como frecuentemente sucedía con las propuestas del Presidente, hacía caso omiso del saber convencional. De hecho, la defensa estratégica representa un cambio de estrategia, si bien está motivada por la búsqueda de una disuasión más segura. Ofrece un camino mucho más seguro para mantener la paz.

Los críticos de la defensa estratégica son en la mayoría de los casos, los que proponen el concepto de la destrucción mutua asegurada (MAD). Este concepto se describe como una condición en la que, después de sufrir un primer ataque nuclear incondicional, cada una de las superpotencias retendría la capacidad nuclear suficiente para responder y destruir a su agresor como sociedad moderna. Esto es un pacto suicida mutuo. Actualmente, tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética tienen capacidad para destruirse mutuamente. Según preconiza el MAD, este pacto suicida mutuo constituye la base de la estabilidad estratégica. Como consecuencia de que cada uno tiene la capacidad de destruir la sociedad del otro, está demostrado, que ninguno puede estar pensando en la guerra, y la guerra por lo tanto está disuadida. En efecto algunos de los que proponen la MAD preconizan medidas para hacer la guerra nuclear lo más terrible posible, desde entonces eso la hace inconcebible. Muchos se oponen a cualquier tipo de defensa, desde la defensa civil a la estratégica. Otros incluso intentan volver a revisar la historia de la política de los Estados Unidos para declarar que dicho país adoptó la MAD y basó su disuasión en la década de los años 1960 y primeros del 1970 en tomar represalias contra las ciudades soviéticas. -- Por supuesto que esto nunca fue el caso, y por buenas razones.

La lógica de esta MAD ignora tres cuestiones fundamentales. Primera, ¿una estrategia que equivale a una respuesta suicida es lo suficientemente verosímil para disuadir cualquier ataque soviético? Segunda, ¿qué clase de amenaza de represalia sería la más moral y de disuasión más efectiva? Y tercera, mientras se afianza la disuasión de represalia que hoy es necesaria, ¿podemos desplazarnos hacia un mundo más seguro en el futuro?

¿Es simplemente la disuasión nuclear la que amenaza acabar con la eficaz sociedad moderna?. Si el liderazgo soviético creyera que como respuesta a un ataque nuclear dado por ellos, nos viéramos forzados a elegir entre el suicidio y la rendición, ¿podrían no llegar a la conclusión de que no estuviéramos decididos del todo a responder a un ataque? ¿No quedaría gravemente debilitada la disuasión? Para evitar ese dilema, todos los Presidentes y Secretarios de defensa han dicho desde el principio de la década de los años 1960 que mantendríamos la capacidad de responder a una gama de posibles ataques soviéticos con una serie de opciones apropiadas. Nuestra Administración ha acelerado el desarrollo de respuestas más selectivas, discriminadas y controladas, y lo más importante, ha solicitado y ha votado gran parte de los recursos para llevarlas a cabo. Semejantes opciones al mismo tiempo que ofrecen una amenaza más eficaz para enfrentarse a un ataque soviético de cualquier nivel, aumentan la probabili-

dad de que la escalada pueda ser controlada y los daños colaterales reducidos al mínimo.

Los críticos descaminados han confundido algunas veces nuestros esfuerzos por crear opciones de respuesta eficaces con el propósito de disuadir la agresión soviética con la mala intención de hacer guerras nucleares limitadas. Algunos han ido incluso tan lejos como el confundir la prudente planificación de la disuasión con la insensibilidad ante los horrores de la guerra nuclear. Esto es absurdo -y surge o bien de la ignorancia de nuestra política, o de un deseo de buscar el atacarla por cualquier medio. Nadie que haya recibido tantas instrucciones sobre armas nucleares o participado en ejercicios en situaciones de crisis - como yo, podría tener alguna duda sobre la absoluta necesidad de evitar la guerra nuclear. Y es precisamente como consecuencia de esta necesidad el por qué los Estados Unidos tienen que tener una disuasión segura.

No va en nuestro beneficio el informar precisamente a los soviéticos cómo responderíamos ante cualquier posible contingencia. Ni es posible estar seguro de que nuestros esfuerzos para limitar la escalada y acabar con un conflicto una vez iniciado tuvieran éxito. Pero es imperativo que demos todos los pasos posibles tanto para disuadir la guerra como para limitar la destrucción en cualquier conflicto. Sin estas eficaces y limitadas opciones, el punto de vista de nuestros críticos de que cualquier respuesta a un ataque soviético nos llevaría automáticamente a un suicidio mutuo podría llegar a ser una profecía de trágico cumplimiento. En resumen, mientras nuestra política no puede garantizar el éxito, la política de nuestros críticos sólo puede garantizar el fracaso.

El conocimiento de que cualquier conflicto entre los Estados Unidos y la Unión Soviética podría desembocar en una catástrofe nuclear es naturalmente parte de la disuasión hoy en día. Aunque ese conocimiento nos impulsa también a preguntar si no hay un medio mejor para mantener la defensa del Mundo Occidental. Como la disuasión nuclear hoy en día es necesaria, debemos buscar la forma de hacerla segura; pero como origina situaciones de peligro, tenemos que buscar mejores alternativas para el futuro. Tanto el Presidente como yo creemos que la respuesta radica en la Iniciativa de Defensa Estratégica.

Nosotros esperamos que la defensa estratégica la prestarán eventualmente misiles nucleares obsoletos. Esa es nuestra visión a largo plazo. Aunque ya hemos hecho obsoleto uno de los conceptos de la lógica MAD: la creencia de que la disuasión tiene

que basarse en la amenaza de destruir seguro un alto porcentaje de la población soviética. En realidad, no planeamos nuestras opciones de respuesta para elevar al máximo las bajas soviéticas o para atacar deliberadamente a su población. En efecto, creemos - que semejante doctrina no sería moral ni prudente.

No es moral porque el pueblo soviético no debería ser deliberadamente la víctima de cualquier respuesta de Estados Unidos a un ataque lanzado por sus dirigentes -dirigentes de los -- que el pueblo soviético ni es responsable ni puede controlar. No es prudente porque la disuasión asegurada debería basarse en la amenaza a destruir lo que el liderazgo soviético valora en mayor grado: es decir, ellos mismos, su poderío militar, sus posibilidades de control político y su capacidad industrial para hacer - la guerra.

El Gobierno de Estados Unidos sabe que una guerra nuclear no se puede ganar. Nuestra doctrina nuclear está concebida para asegurar que el liderazgo de la Unión Soviética no pueda librarse de llegar a esta misma conclusión: el que una guerra nuclear nunca puede ser ganada -sin embargo prefieren decidirse -- por la victoria- y por lo tanto nunca debe ser discutida.

IV

A mí me parece que hay tres argumentos irrefutables respecto a la SDI del Presidente Reagan -cualquiera de ellos sería suficientemente válido para que hayamos emprendido el programa de investigación. Se pueden resumir como: la penetración -soviética, la ruptura soviética y la posibilidad muy real de que la ciencia y la tecnología norteamericana lograrán lo que para - algunos parece un sueño imposible. Permitidme hablar algo más sobre cada uno de ellos.

Desde el Tratado de los Misiles Antibalísticos en -- 1972, los soviéticos han invertido tanto en defensa estratégica como en su extraordinario desarrollo de sistemas de ataque nuclear estratégico. Las defensas aéreas soviéticas comprenden actualmente casi 12.000 lanzadores de misiles superficie-aire, y - un considerable número de interceptadores y radares. La Unión Soviética ha explotado el único sistema ABM que le permitía el tratado ABM alrededor de Moscú para modernizar, hacer pruebas y adquirir experiencia en las operaciones de un eficaz y completo -- sistema de defensa contra los misiles balísticos. Además, durante más de dos décadas los soviéticos han estado invirtiendo mu--

cho en esas tecnologías que son llevadas a cabo precisamente en nuestro propio programa SDI. Mientras el Congreso proporcionó sólo el 74% de nuestra petición de presupuesto del año fiscal 1986 para investigación del programa SDI, la Unión Soviética continuó gastando por un valor de diez veces nuestro nivel de esfuerzo en defensa estratégica.

La evidencia del programa soviético nos lleva a la -- conclusión de que los líderes soviéticos nunca han aceptado la -- teoría de la vulnerabilidad mutua asegurada tan preferida por muchos estrategas norteamericanos, una teoría que sirvió de base -- para el tratado ABM. En realidad, los líderes soviéticos han hecho un esfuerzo vigoroso y constante para reducir la vulnerabilidad de su país, y especialmente de ellos mismos. No sólo nos llevan ventaja en el desarrollo y despliegue de sistemas de defensa estratégica hoy en día, sino que han invertido mucho más en estas tecnologías, y en tantos campos diferentes, que nuestro programa SDI quedaría justificado como una prudente barrera ante -- una penetración soviética --incluso si esa fuera la única consideración.

La inquietud de una ruptura soviética se deriva de esto directamente. El compromiso soviético en la defensa estratégica es tan inquebrantable que tenemos que considerar la posibilidad de una ruptura soviética real desde el tratado de ABM. Si pudieran desplegar hoy en día una defensa estratégica que hiciera progresar sus intereses significativamente, ¿quién duda que lo harían, a pesar del tratado y sus críticas de nuestro programa? Lo que impide a los soviéticos de revocar el tratado de ABM son sus cálculos de lo que cada uno de nosotros pudiéramos hacer en su ausencia. Es por eso esencial un vigoroso programa de investigación de defensa estratégica norteamericano que nos asegure el que no nos despertemos un día y nos encontremos a los soviéticos lanzándose con un despliegue de ABM a gran escala.

El tercero, y bajo mi punto de vista, argumento más concluyente para nuestro programa de investigación de defensa -- estratégica es la posibilidad muy real de que la ciencia y la -- tecnología puedan crear en realidad un futuro en el que los misiles nucleares lleguen a ser cada vez menos capaces de llevar a cabo su misión.

Este viaje hacia un mundo más seguro no será ni fácil, ni breve. Nuestro programa de investigación es el primer paso necesario. Pero dado el informe pasado de las declaraciones de los expertos sobre lo que no se podía hacer en el futuro, yo estoy asombrado por la absoluta seguridad con que algunos dis--

tinguidos científicos norteamericanos y otros declaran que es imposible el sueño del Presidente. Recuerdo lo que Albert Einstein predijo en el año 1932: "No hay el menor indicio de que la energía nuclear se pueda obtener alguna vez. Significaría que el átomo tendría que destruirse a voluntad". Tan grandes errores sólo refuerzan mi creencia de que no seremos disuadidos de un vigoroso programa de investigación. El propósito y la resolución del Presidente es, sencillamente, hacer todo lo que esté en nuestra mano para crear una humanidad mucho más segura para las generaciones venideras.

¿Qué sería preferible, defender a nuestro pueblo o la represalia?. Si pudiéramos vivir seguros sabiendo que nuestra supervivencia no está basada en la amenaza de la represalia para disuadir un ataque soviético, ¿no sería ésta una postura moral preferible?. El buscar alguna solución que no tuviera que depender de la represalia no es ni cínico ni ingenioso. Desde el principio, hemos insistido que el progreso hacia una efectiva SDI tendrá que proceder mano a mano con la recuperación de una eficaz disuasión ofensiva y, bastante paradójicamente, con una reducción de armamentos también. Un diálogo constante y paciente con la Unión Soviética es condición necesaria de por vida en el mundo de hoy.

En pos de la SDI nosotros nos damos cuenta efectivamente de las formas alternativas de lanzar un ataque con armas nucleares. Incluso un sistema de protección completamente fiable ante un ataque con misiles balísticos nos dejaría todavía vulnerables ante otras modalidades de ataque dirigido, o quizás incluso ante otros ingenios de destrucción masiva. A pesar de un sistema de defensa de misiles esencialmente hermético, todavía podríamos ser vulnerables a los ataques terroristas contra nuestras ciudades. Nuestra visión de la SDI exige por lo tanto una transición gradual a sistemas de defensa eficaces, incluyendo reducciones profundas en armas nucleares ofensivas. Por eso la SDI es en parte el objetivo principal del Presidente al reducir la dependencia del armamento nuclear y el papel que juegan dichas armas en la política internacional.

Sin embargo durante el imprevisible futuro, el armamento nuclear será parte del inevitable telón de fondo en las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Aún cuando si en algún momento en el futuro los Estados Unidos y la Unión Soviética fueran a destruir completamente su armamento nuclear, no podemos saber como lo harían, ni el hecho de que otras naciones y organizaciones terroristas tengan esa capacidad. Estas realidades hacen absolutamente esencial el que nosotros emprendamos todo el esfuerzo posible para reducir el riesgo de la guerra nuclear al más bajo nivel.

En alguna parte resumí seis importantes criterios que deberían ser aplicados por los Estados Unidos en la decisión de comprometer a sus fuerzas militares convencionales a entrar en combate. Sostenía que las fuerzas militares de Estados Unidos -- tienen una misión esencial, si bien circunscrita y necesariamente limitada, en la amplia estructura del poder nacional. Ese discurso originó un continuo debate dentro y fuera del gobierno. En vista de ese continuo comentario, reiteraré ahora los puntos principales que expuse.

Según las teorías desarrolladas en la década de los años 1950 y primeros de 1960, la guerra limitada era un instrumento diplomático principalmente. Un instrumento de negociación para con el enemigo. Como tal, tenía que estar dirigido principalmente por el liderazgo político y aplicado con el preciso control. La aplicación gradual de la potencia convencional norteamericana, combinada con la amenaza de subidas incrementadas de esa potencia, persuadiría a los oponentes de Norteamérica, según los teóricos, a aceptar un acuerdo mientras que se evitaría la derrota estratégica.

El fallo fatal de esas teorías de la década de los años 1950 fue su descuido en cuanto a las realidades políticas nacionales de la democracia norteamericana. Tanto en estas teorías como en la experiencia actual de Lyndon Johnson en Vietnam en la década de los 60 se aplicaron unos planteamientos para la guerra del siglo dieciocho. En aquella época, como Clausewitz indicó: "la guerra era todavía un asunto de gobiernos sólo, y el papel del pueblo era simplemente el de un instrumento".

Los elaboradores de la Constitución norteamericana rechazaron este concepto de la guerra. Nuestra Constitución reserva al Congreso solamente, como representante del pueblo, el derecho a declarar la guerra. De hecho, antes de Corea y Vietnam, -- salvo pequeñas incursiones ocasionales, los presidentes trabajaron duro para lograr el respaldo popular antes de llevar a Norteamérica a la guerra. Desde 1939 a 1941, Franklin Roosevelt trabajó y aguardó hasta formar un consenso, aunque Europa estuviera bajo estado de sitio. El no tuvo otra opción posible. Aunque hubiera preferido hacerlo así, el Presidente Roosevelt nunca consideró el envío de fuerzas norteamericanas al combate sin la aprobación del Congreso y la seguridad del apoyo del pueblo norteamericano. En Corea y luego Vietnam, Norteamérica fue a la guerra -- sin un fuerte consenso o apoyo en nuestros objetivos básicos y,

como acabó, sin el firme compromiso de ganar. En realidad, como una vez dijo uno de mis predecesores, el Secretario Robert McNamara: "la mayor contribución que se está haciendo con la guerra de Vietnam -buena o mala no viene al caso- es que se está desarrollando una capacidad en los Estados Unidos para combatir en una guerra limitada, para ir a la guerra sin el problema de despertar la ira popular. Como las sucesivas administraciones descubrieron, el pueblo norteamericano tenía la última palabra. La "ira popular" se levantó como quizás nunca lo hiciera antes -y nunca más se tendrá que ignorar el imperativo del apoyo popular.

A pesar de nuestros mejores esfuerzos para disuadir o evitar esas tendencias, estas situaciones se originarán en todo aquello que pueda significar comprometer a las fuerzas militares de Estados Unidos a entrar en combate. De nuestra lectura del período de la postguerra esta Administración deduce algunas lecciones que pueden establecerse como criterios para que sean aplicados al enfrentarse a dichas opciones. Estos criterios no pueden aplicarse ni mecánicamente ni deductivamente. Al sopesar los hechos - en casos específicos siempre se requerirá el juicio. Pero al aplicar estos criterios a los hechos quedará bien claro que aunque hay situaciones en las que las tropas de Estados Unidos son requeridas, hay incluso todavía más situaciones en las cuales las tropas norteamericanas no deberían ser empleadas. Estos criterios son:

- Los Estados Unidos no deberían comprometer a sus fuerzas a entrar en combate, a no ser que estén en juego nuestros intereses vitales. Por supuesto que nuestros intereses también incluyen los de nuestros aliados.
- Si los Estados Unidos decidieran lo que es necesario para empeñar a sus fuerzas a combatir, tendríamos que comprometerlas en número suficiente y con el apoyo necesario para ganar. Si no estamos dispuestos a empeñar las fuerzas o los recursos necesarios para lograr nuestros objetivos, o si el objetivo no es lo suficientemente importante, para que tengamos que llevarlo a cabo, no deberíamos empeñar nuestras fuerzas.
- Si decidimos empeñar nuestras fuerzas para combatir, tenemos que tener claramente definidos los objetivos militares y políticos. A menos que sepamos lo que intentamos conseguir precisamente con el combate, y el cómo nuestras fuerzas pueden llevar a cabo estos objetivos claramente determinados, no podemos formular o decidir adecuadamente la envergadura de las fuerzas y por lo tanto no comprometeríamos a nuestras fuerzas - en absoluto.

- La relación entre nuestros objetivos y la envergadura, composición y disposición de nuestras fuerzas debe ser constantemente reconsiderada y ajustada cuanto sea necesario. En el transcurso de un conflicto, las condiciones y los objetivos cambian inevitablemente. Cuando esto sucede, también tienen que hacerlo nuestras necesidades de combate.
- Antes de que los Estados Unidos empeñen sus fuerzas de combate fuera de su territorio, el gobierno de Estados Unidos tendría que tener cierta confianza en el apoyo del pueblo y de sus representantes elegidos en el Congreso. Por supuesto que esto no significa que tendríamos que aguardar a un sondeo de la opinión pública. El pueblo elige a un Presidente como un líder, no como un seguidor. El presta un juramento para proteger y defender la Constitución. El pueblo cuenta también con un Congreso que ha jurado los mismos principios y deberes. Con ese fin el presidente y el liderazgo del Congreso tienen necesariamente que lograr el consenso público - indispensable para proteger nuestros intereses vitales. El mantenimiento del apoyo popular no puede conseguirse a menos que el gobierno sea sincero al poner en claro el por qué nuestros intereses vitales están amenazados, y cómo únicamente con el empleo de las fuerzas militares norteamericanas, podemos lograr un claro y merecido objetivo. No se les puede pedir a las tropas de Estados Unidos que libren una batalla en su patria con el Congreso, mientras tratan de ganar una guerra de ultramar. Ni tampoco queremos que el pueblo norteamericano se sienta y mire a sus tropas comprometidas - como prescindibles peones sobre un gran tablero de ajedrez diplomático.
- Finalmente, el compromiso de las fuerzas de los Estados Unidos para entrar en combate, sería el último recurso -sólo después de que se hayan hecho todos los esfuerzos diplomáticos, políticos y económicos para proteger nuestros intereses vitales.

Cada uno de estos criterios merece una larga discusión. Para los propósitos presentes deben ser suficientes unos limitados comentarios.

Los intereses norteamericanos no están grabados en -- piedra en ninguna parte. No deberíamos caer en la tentación de -- definir el perímetro de nuestros intereses vitales, como Dean --

Acheson hizo a primeros del año 1950, que en efecto anunció que algunas áreas están "más allá de nuestro perímetro estratégico". Esto, casi involuntariamente, fue lo que invitó a Corea del Norte, con la aprobación de Stalin, a invadir Corea del Sur. Las -- opiniones sobre nuestros intereses vitales dependerán algunas veces de las circunstancias concretas del caso y sus tendencias, -- así como también de sus valores intrínsecos. Nuestros intereses vitales únicamente pueden ser determinados por nosotros mismos y nuestra definición de la amenaza. Alexander Hamilton en su discusión sobre "la defensa común" en The Federalist Papers sostuvo -- que "es imposible prever o definir el alcance y la variedad de -- las exigencias nacionales, o los correspondientes medios que -- pueden ser necesarios para satisfacerlas. Las circunstancias que ponen en peligro la seguridad de las naciones son infinitas". -- Por esta razón, no sólo nunca podemos decir que nunca; sino que nunca podemos pensar que nunca.

Cuando se emplean las fuerzas, el requisito indispensable para ganar requiere un objetivo factible y claramente definido sobre el que haya un acuerdo completo. En Corea, pagamos un alto precio por esta lección -si bien todavía la eluden muchos. Allí, nuestro objetivo primero fue derrotar la agresión de Corea del Norte y restablecer la integridad territorial de Corea del Sur. Pero teníamos dividido a nuestro equipo de asesores: muchos creían que esto sólo se podía hacer si eliminábamos la división contranatura entre las dos Coreas. Nosotros cruzamos el Paralelo 38 y avanzamos hasta la frontera con China. Pero no estábamos -- unidos ni decididos a lograr el objetivo de unificar Corea. De -- nuevo en Vietnam, el fallo al no definir un claro y factible objetivo, y la creencia de que podíamos alcanzar lo que algunos -- querían sin una victoria militar, condujo a la confusión, a la -- frustración popular y a la retirada final.

Cuando definimos un objetivo claro, tenemos que empeñar las fuerzas necesarias para conseguirlo. La escalada progresiva es intrínsecamente atractiva para algunos, pero casi siempre un camino erróneo para conseguir el éxito militar. Esto exagera la ilusión del control, viola el principio estratégico de concentración de las fuerzas, y fomenta la infravaloración de la pérdida en política interior que lleva consigo cualquier empleo de las fuerzas militares norteamericanas en el exterior. Si fueran requeridas las fuerzas de combate, intervendrían rápidamente y con la potencia necesaria para lograr nuestro objetivo con el mínimo coste posible. En el caso en que las fuerzas hubieran estado comprometidas en una misión mantenedora de paz, como en el Líbano, y que las circunstancias cambien de tal forma que el objetivo inicial no se pueda llevar a cabo, siempre habría algu-

nos que descubrirían algún otro objetivo que podría ser atendido con una presencia norteamericana continuada. Pero una fuerza pacificadora no puede siempre llevar a cabo completamente y con -- tanta rapidez unos objetivos tan diferentes. Si, por ejemplo, -- una fuerza pacificadora, con los medios adecuados, no pudiera -- llevar a cabo su misión porque no hubiera ninguna paz que mantener, entonces tendría que ser retirada. Y esta fue nuestra decisión en el Líbano.

Ningún aspecto de la doctrina que yo he enunciado para decidir el empleo de la fuerza ha recibido más críticas y comentarios que el requisito de que tenemos la razonable garantía del apoyo del pueblo norteamericano. Dicen los críticos, que no puede haber tal garantía. Un gobierno obligado a contar con su pueblo estaría paralizado en cuestiones políticas internacionales. Al reconocer este handicap, nuestro adversario estaría enva-- lentonado. Un crítico lo expuso de esa forma: incluso si el Se-- cretario Weinberger tuviera un sondeo de opinión favorable para el empleo de las fuerzas, ¿quién podría garantizar que la opinión pública no cambiaría de opinión?.

Mi propósito no es querer alejar las frustraciones del liderazgo en una democracia. Quizás si el Presidente Roosevelt -- hubiera estado dispuesto a desafiar los sondeos de opinión públi-- ca y actuar por su propia autoridad en 1939, 1940 ó 1941, se po-- drían haber reducido las enormes pérdidas de la Segunda Guerra -- Mundial. Aunque quizás sólo por esperar hasta que la plenitud de la fuerza de la opinión pública norteamericana estuviera realmen-- te movilizada tras la necesidad de ganar una guerra incondicio-- nal hizo que el Presidente Roosevelt, junto con nuestros aliados, fuera capaz de asegurar la rendición incondicional tanto de los nazis como de los japoneses.

Para mí no es necesario demostrar que es siempre co-- rrecta la considerada opinión del pueblo norteamericano. Mi te-- sis, aunque más importante, es más modesta. Y es que la democra-- cia norteamericana no está basada en el principio, de que el pue-- blo siempre tiene razón, sino de que no existe ninguna guía mejor -- para una política acertada. Por lo tanto nuestro gobierno elabo-- ra un proceso que obliga al Presidente y al Congreso a conducir y discutir, para buscar y conseguir el apoyo del pueblo norteamer-- icano con el fin de mantener una línea de acción. El supuesto -- esencial de aquí es que este proceso producirá a largo plazo op-- ciones más acertadas que cualquier otro sistema todavía por des-- cubrir. Nuestra Constitución no dice que esto será fácil. Sino -- como Churchill señaló en cierta ocasión: "La democracia es la -- peor forma de gobierno conocida para el hombre --exceptuando to-- das las demás--". Nuestro gobierno se basa en la proposición de --

que la opinión informada del pueblo será más acertada que la del presidente sólo, o la del presidente y sus consejeros, o la de cualquier élite nombrada asimismo.

Tomados en conjunto, estos criterios nos recuerdan -- nuestra característica política más importante y valiosa: nosotros somos una democracia. Nada nos distingue más claramente de nuestro adversario soviético que el hecho de que o bien en nuestra metrópoli o en el extranjero, nuestra política de gobierno puede ser desafiada y defendida o revocada por una mayoría de -- nuestros ciudadanos. Cualquier gobierno de Estados Unidos que -- trate de entrar en lucha donde no estén en juego nuestros intereses vitales, cuando no tengamos una buena razón para suponer que habrá un continuo apoyo popular, al empeñar las fuerzas militares sólo como algo incorporado de una forma regular a nuestros -- esfuerzos diplomáticos, invitará al tipo de confusión interna -- que experimentamos durante la Guerra del Vietnam. Semejante gobierno no tiene ningún fundamento en esperar un resultado menos desastroso.

La garantía proclamada con estos seis criterios para el empleo de las fuerzas militares es intencional. El mundo consta de una interminable sucesión de puntos calientes en los que las fuerzas militares de Estados Unidos podrán desempeñar, o al menos se podría imaginar, una misión útil. La creencia de que la mera presencia de las tropas de Estados Unidos en el Líbano, o -- Centroamérica o bien en África o en cualquier otro lugar en la -- que podría ser útil de cualquier forma no es suficiente para que nuestro gobierno pida a nuestras tropas que arriesguen sus -- vidas. Nosotros estamos preparados a empeñar nuestras vidas, hacienda y nuestro sagrado honor cuando la causa lo justifique. Pero la esperanza de que una presencia limitada de Estados Unidos podría proporcionar fuerza diplomática no es suficiente.

Se ha dicho que soy implacable en cuanto a fortalecer nuestras fuerzas militares por una parte, aunque poco dispuesto a emplearlas por otra. Me he dado cuenta de que nuestros mandos que dirigirán a nuestros hombres en el combate y que muchas veces tienen que llevarlos a la muerte están igualmente convencidos de que la necesidad de estos sacrificios finales tienen que estar plenamente justificados. Algunos críticos nos acusarán de que nuestros empeños tanto de fortalecer como de ser precavidos no tienen consistencia. Yo creo que en conjunto expresan una verdad esencial y una profunda paradoja. El reconocimiento de la póca predisposición de nuestra democracia para pedir a nuestras -- tropas que mueran por su patria da incluso un mayor valor a la -- necesidad de disponer de la fuerza militar requerida para disuadir a los oponentes. El hilo central de la política de la Admi--

nistración Reagan es combinar la fuerza militar suficiente con una determinación tan clara de resistir a la agresión que hagamos desistir los desafíos. Al evitar el ataque que conllevaría necesariamente un empeño de fuerzas norteamericanas como respuesta, nosotros lograremos nuestros objetivos sin entrar en guerra. Así pues, el logro de la paz por medio de la fuerza es más que un lema, es una realidad.

Lo que enardece la decisión de esta Administración a expansionar nuestra capacidad militar convencional, a hacer hincapié en su disposición y sostenimiento, y a reducir su dependencia del armamento nuclear es nuestro compromiso de llevar a cabo el propósito de la disuasión convencional. Cuanto más fuerte sea nuestra disuasión convencional, menos probable será un ataque, y menor el riesgo de la guerra. Cuanto más vigorosa sea nuestra disuasión convencional, menos tenemos que contar con la amenaza de la respuesta nuclear.

VI

Volviendo a considerar los resultados del primer acuerdo interino SALT y los tratados ABM y SALT II, podemos entender por qué el Presidente Reagan lo ha etiquetado de "seudo control de armas". Las dos premisas que hay tras el tratado ABM fueron que ambas partes mantendrían sólo limitados sistemas de defensa, y que también las dos reducirían considerablemente sus fuerzas de ataque. Ninguna de estas dos premisas se hicieron realidad. Los Estados Unidos no optaron por desplegar el total del sistema ABM permitido por el tratado ABM de 1972 y el Protocolo de 1974 y de hecho desmantelaron su único asentamiento de ABM en el año 1975. Pero los soviéticos no sólo han mejorado y modernizado significativamente su sistema ABM de Moscú durante los últimos años, sino que además han invertido mucho en sus programas de defensa estratégicos desde el año 1972 cuando hicieron su desarrollo de sistemas ofensivos.

Hacia mediados de la década de los años 1960, los Estados Unidos cesaron de construir silos para sus ICBM con base en tierra. Por el contrario, los soviéticos dieron un impulso hacia adelante en el número de misiles y todavía mayor en cuanto a su carga de lanzamiento. En misiles balísticos lanzados desde submarino, nosotros detuvimos su construcción; sin embargo ellos la aceleraron. Sólo en número total de cabezas de guerra nucleares estratégicas mantuvieron los Estados Unidos la supremacía, una categoría prácticamente irrelevante toda vez que no se consideró la modernización de los lanzadores, su precisión y otros --

factores. Harold Brown resumió, en alguna ocasión el fenómeno de las constantes adiciones soviéticas: "Cuando nosotros construimos, ellos construyen. Cuando dejamos de construir, ellos continúan construyendo".

El mal informado control de las armas preconiza el continuar que se hable de una carrera de armamentos en "espiral". Sin embargo, los hechos son muy diferentes. Hoy en día, el stock de fuerzas nucleares de teatro y ofensivo estratégicas es un 25% menor que el del año 1967. El megatonage de este disminuido stock es aproximadamente el 70% menor que lo fue en el año 1967. Además, en octubre de 1983, la Alianza OTAN acordó reducir en 1400 el número de cabezas de guerra nucleares desplegadas en Europa. Estas reducciones están en curso y, junto con las 1000 cabezas de guerra previamente retiradas, reducirán el número de cabezas de guerra nucleares en el stock de la alianza al más bajo nivel en 20 años.

Aunque no podemos dar estimaciones precisas similares en cuanto al stock nuclear soviético, sabemos que ha aumentado en más de 7000 cabezas de guerra sus sistemas ofensivos estratégicos desde el año 1967 -6500 de ellos desde el año 1972, cuando se firmaron los acuerdos SALT I. Incluso con las restricciones establecidas con el SALT II, la Unión Soviética ha construido más cabezas de guerra capaces de destruir nuestros silos para misiles que las que inicialmente habíamos previsto que construirían sin firmar ningún acuerdo SALT.

El cumplimiento o no cumplimiento del tratado es otro verso de la misma canción. Se supuso que mientras que los soviéticos pudieran explotar las ambigüedades de un tratado, eludirían el engaño. Pero en lo que se refiere precisamente al tratado ABM, los soviéticos han cometido grandes violaciones.

El ignorar las violaciones soviéticas de lo establecido en el acuerdo sobre el control de las armas no hará que se desvanezcan. Realmente, la desgana por nuestra parte a responder puede sólo animar todavía más al incumplimiento soviético. Los Estados Unidos continuarán informando a la Unión Soviética de los descubrimientos de sus violaciones y dándole la oportunidad de discutir las situaciones ambiguas. Pero cuando hayamos determinado que las acciones soviéticas son deliberadas y peligrosas, tenemos que responder. Los tratados del control de las armas no son como las leyes nacionales, que pueden ser reforzadas por las autoridades civiles. En vez de ello, las violaciones del control de las armas tienen que encontrarse con reacciones norteamericanas firmes. Si bien las respuestas de Estados Unidos tendrían que ser con toda evidencia proporcionadas, aunque no necesaria--

mente idénticas, a sus intereses. El liderazgo soviético tiene - que comprender que los Estados Unidos no tienen la intención de aceptar el cumplimiento por sólo una de las partes del acuerdo - sobre el control de las armas. Es esencial el progresar en esta cuestión si el control de las armas va a permanecer siendo un -- componente a emplear en nuestra política de seguridad nacional. Sin embargo sin exagerar los errores del pasado tenemos que apren- der de esta experiencia de las violaciones soviéticas con los ú timos tratados.

La manera de abordar la Administración Reagan el tema del control de las armas es totalmente distinta a la de sus pre- decesores. Permitidme hacer hincapié en cuatro diferencias cla- ves.

Primera, el Presidente Reagan ha insistido en que fi- jemos constantemente nuestra atención en el propósito de cómo -- evitar la guerra nuclear y construir un mundo más seguro para -- que esta generación, y las futuras, vivan en paz con libertad.

La propuesta del Presidente -"una guerra nuclear no - puede ser ganada, y nunca tiene que ser llevada a cabo"- no sólo participa a ser repetida sino que también merece reflexión. La - determinación del Presidente a asegurar que una guerra nuclear - nunca será llevada a efecto es el mandato a nuestro programa de defensa y a las iniciativas de reducción de armamentos. Nuestro objetivo se puede exponer simplemente: asegurar que la defensa - de los intereses vitales de Norteamérica no requiera nunca entrar en una guerra nuclear. En nuestra forma de abordar la reducción de las armas, como en nuestros conjuntos programas de defensa, - nosotros, buscamos proteger y defender los intereses vitales de los Estados Unidos reduciendo el riesgo de la guerra nuclear al nivel más bajo posible.

Segundo, la reducción de armamentos es un componente de nuestra importante política de seguridad nacional no un obje- tivo aislado o un instrumento independiente.

La reducción de armamentos es una de las vías por don- de perseguimos nuestros objetivos de seguridad nacional. El reco- nocimiento de que las negociaciones y los acuerdos sobre el con- trol de las armas no son sino un elemento en las relaciones con- juntas entre los Estados Unidos y la Unión Soviética enfoca de - pronto una mayor dimensión a cualquier estrategia capaz de lle- var a cabo las reducciones de armamentos. Esta dimensión fue des- cuidada totalmente en la aproximación previa. ¿Cuáles son los in- centivos soviéticos para aceptar acuerdos eficaces y apropiados - en cuanto a una verdadera reducción de armamentos?. Incluso más

todavía, ¿cuáles son los incentivos soviéticos para cumplir con lo que han aceptado?.

Al fortalecer las fuerzas armadas y aumentar la adquisición de armamentos en los Estados Unidos mientras se está negociando simultáneamente con la Unión Soviética, les estamos creando los incentivos necesarios para llegar a acuerdos que se enfrentan con nuestros intereses. ¿Por qué tendrían que ponerse de acuerdo los soviéticos en cuanto a reducciones, si nosotros reducimos voluntariamente sin ninguna correspondencia por su parte? ¿Por qué tendrían que acceder, si nosotros aceptamos sus violaciones? Pregúntate tu mismo: ¿por qué el Secretario General Gorbachov está empezando a considerar ahora unas verdaderas reducciones en fuerzas nucleares estratégicas? ¿Por qué están empezando a tomar medidas en las negociaciones sobre Fuerzas Nucleares Intermedias (INF)? Simplemente, es por la nueva fuerza y la resolución que nosotros hemos demostrado. No sólo tendríamos que negociar desde la fuerza aunque en realidad es la única forma de negociar con eficacia. No es la buena voluntad soviética, sino nuestra fuerza, la que está causando sus cambios de actitud.

Tercero, los acuerdos negociados de armamento estructural tienen que reducir las armas, no dar carácter legal a sus aumentos.

El Presidente Reagan ha identificado los criterios -- principales para los adecuados, negociados acuerdos sobre reducción de armamentos. Se tienen que reducir en cantidades importantes el número de sistemas ofensivos, llevarnos a la paridad (medida no precisamente en número de cabezas de guerra sino en su efectividad) y a unos niveles mucho más bajos que los que dispone cada una de las partes en la actualidad, tienen que ser efectivamente verificables, y contribuir a una amplia política de esfuerzo por la paz y la estabilidad. En vista de las pasadas y actuales violaciones soviéticas de los acuerdos sobre control de armamentos, es esencial que los futuros acuerdos establezcan regímenes de verificación exhaustiva que inviertan la actual tendencia soviética a negarse a dar la información esencial para la verificación, y que se instalen sistemas de escucha estadounidenses para disuadir las violaciones soviéticas. Sin un eficaz régimen de verificación, un acuerdo sobre control de armamentos sólo serviría para limitar las opciones y programas de Estados Unidos sin ofrecer la garantía de que la otra parte ha sido obligada de forma similar.

Cuarta, además de los acuerdos negociados sobre las fuerzas hay una serie de iniciativas para controlar las armas nucleares y reducir el riesgo de que alguna vez pudieran ser empleadas.

Estas iniciativas se centran sobre los factores que - podrían evitar accidentes o la escalada no autorizada; mejorar - las posibilidades de comunicaciones; y eliminar ambigüedades, ma - los entendidos y equivocaciones. Esta parte de nuestra agenda de negociaciones sobre armamentos incluye un gran número de medidas que los Estados Unidos pueden tomar independientemente -sin la - concurrencia o acuerdo soviético- pero de forma que se reduciría verdaderamente el riesgo de accidentes, el empleo desautorizado o la escalada inadvertida. Las continuas mejoras en nuestros sis - temas de alerta y en el de nuestro mando, control y comunicacio - nes reduciría todavía más el ya pequeño riesgo de que los sovié - ticos podrían de una forma o de otra llegar a creer que un ata - que por sorpresa podría tener éxito y en el mismo grado de ries - go el que las armas podrían ser empleadas de una forma acciden - tal o desautorizada. Cuando modernizamos nuestro arsenal, busca - mos el perfeccionar la seguridad del empleo de las armas y los - procedimientos de mando y control.

El control de las armas operacionales incluye también una serie de acciones bilaterales y multilaterales -calificadas algunas veces como medidas creadoras de confianza- que buscan - el reducir las posibilidades de conflicto como consecuencia de - accidente, errores de cálculo o fallo de comunicaciones. Durante nuestro primer mandato, nosotros propusimos nuevas iniciativas a la Unión Soviética. Algunas de las cuales han tenido éxito. En - junio de 1985, ambos países acordaron aclarar sus obligaciones - según el acuerdo de 1971. "Medidas a tomar en caso de accidente" para consultar en caso de incidente nuclear con implicaciones te - rroristas. En octubre de 1985, la prueba técnica de modernización - de la línea caliente Moscú-Washington fue llevada a cabo satis - factoriamente, y la prueba operacional de la nueva capacidad de enviar facsímiles se inició en enero de 1986. El Presidente Rea - gan y el Secretario Gorbachov acordaron en el mes de noviembre - en Ginebra que ambos gobiernos estudiarían la posibilidad de -- crear centros de reducción de riesgo para disminuir las probabi - lidades de errores de cálculo o de conflictos accidentales. Tam - bién hemos llevado a cabo una serie de discusiones a nivel polí - tico sobre cuestiones regionales.

VII

La realización de nuestra estrategia protectora que asegura la disuasión requiere una serie de estrategias que se ca - pitalizan en ventajas para nosotros y en una explotación de las - debilidades de nuestros adversarios. Aún cuando la inversión mi -

litar de Estados Unidos era bastante mayor que la de los soviéticos, hubiera sido ventajoso disponer de estrategias más explícitas para competir. Después de una década en la que la acumulativa inversión militar soviética ha sido un 50% mayor que la nuestra, es esencial que reconstruyamos nuestras fuerzas de forma que se acentúen nuestras comparativas ventajas específicas.

La explotación de nuestras ventajas comparativas requiere una dirección plena de propósitos de investigación, desarrollo y programas de adquisición, así como también adaptaciones en cuanto a doctrina, conceptos operacionales y cambios de organización. Este esfuerzo significa también que tendremos que prestar mayor -- atención a la coordinación y planificación de las iniciativas de Estados Unidos, por ejemplo, la introducción de las nuevas armas o de importantes modificaciones de armas o de tácticas.

El impacto potencial de estrategias competitivas está ilustrado por la decisiva ventaja alcanzada por la combinación de la tecnología norteamericana y la táctica israelí en la guerra aérea de 1983 entre Israel y Siria. El resultado de aquella guerra aérea fue de 86 a 1 en contra de los Mig soviéticos. Otro ejemplo es -- nuestra nueva tecnología popularmente denominada como "de sigilo". Si la tecnología norteamericana fuera capaz de llegar a construir aviones, misiles balísticos y misiles de crucero esencialmente invisibles a la actual tecnología de radar soviética, las masivas inversiones soviéticas en sistemas de defensa contra la aviación para la batalla en Europa quedarían obsoletas. O, si los Estados Unidos tuvieran capacidad de alcanzar y destruir en la Unión Soviética los objetivos seleccionados como de alto valor estratégico, la confianza soviética en su plan de guerra nuclear quedaría por fuerza reducida enormemente. Aunque los detalles específicos de esta tecnología están convenientemente clasificados, los indicios públicamente asequibles nos inducirían que estas posibilidades no son de ninguna manera fantásticas.

No es probable que recuperemos la posición que tuvimos en la década de los años 50. Incluso ahora, estamos compitiendo con los niveles soviéticos de adquisición de armas (medidos en dólares) y será antes de mediados de la década de los años 1990 cuando el "coste en dólares" de nuestro stock de armas se equipare -- aproximadamente al de los soviéticos. La investigación, desarrollo, pruebas, programas de evaluación y construcciones militares soviéticas siguen siendo considerablemente mayores que las nuestras, lo mismo sucede con una amplia variedad de programas nominalmente "civiles" diseñados para crear una red de asentamientos militares aprovechables. En estas circunstancias, las estrategias bien estudiadas para competir con eficacia a los soviéticos ya no son algo que sería "atractivo" tener. Han llegado a ser una -- clara necesidad.

Un inteligente y sensible empleo de las estrategias -- competitivas nos permitirá mantener una fuerza eficaz incluso si nuestro presupuesto total fuera reducido. Ello nos tendría que capacitar para retener una disuasión asegurada sin tener que competir con los soviéticos avión por avión, barco por barco y carro por carro. Aún sin mucho esfuerzo sistemático en el pasado, nosotros éramos capaces de beneficiarnos desde un planteamiento semejante. Por ejemplo, nuestro cambio hacia una estrategia de penetración de nuestros bombarderos a baja cota obligó a una importante diversión de los recursos soviéticos hacia su defensa aérea. Esto por supuesto fue preferible a permitir la inversión soviética de aquellos recursos en fuerzas de ataque.

Otro campo en donde la estrategia competitiva ha producido resultados beneficiosos es en la lucha antisubmarina. Nuestra capacidad de lucha antisubmarina ha reforzado la orientación defensiva de la armada soviética, nanteniéndola cerca de su metrópoli para proteger a su flota de submarinos armados con misiles balísticos. Esto limita la amenaza de la armada soviética a nuestras rutas marítimas con nuestros aliados de Europa y Asia en la primera fase de una guerra.

En el futuro, nosotros tenemos que hacer más extensivo el número de áreas en las que compitamos. Tenemos que desarrollar estrategias racionales basadas en áreas de ventajas naturales y sostenibles para los Estados Unidos. Donde sea posible, tendríamos que adoptar estrategias que hagan obsoletas las anteriores versiones en defensa soviéticas. Tendríamos que concebir programas para los que una eficaz respuesta soviética sería mucho más costosa que los programas que emprendamos. Si fuera posible, tendríamos que intentar trasladar la competencia a unas áreas en las que tengamos ventajas naturales y canalizar los esfuerzos de defensa soviéticos a unos campos que sean menos amenazadores para nosotros y menos desestabilizadores para el equilibrio militar conjunto.

Con el fin de sacar provecho de estas oportunidades y llevar a cabo las estrategias competitivas con más eficacia, tenemos también que lograr un mejor entendimiento de los programas y política soviéticos. Esta administración está logrando grandes avances y ya ha empeñado importantes fondos en reconstruir nuestras capacidades de Inteligencia. Tenemos que hacer un esfuerzo concertado para mejorar nuestra interpretación de las percepciones soviéticas, para identificar sus debilidades y evaluar sus tendencias en los balances militares. No sólo conoceremos mejor a nuestro enemigo, sino que seremos capaces de tener en cuenta sus puntos débiles con más eficacia.

En suma, que hemos decidido hacer de las estrategias competitivas un tema importante para el Departamento de Defensa durante el mando de esta Administración. Hay una serie de razones para creer que podemos desarrollar con pleno éxito estrategias para competir con más eficacia en los campos elegidos. Estamos entrando en un período de rápidos cambios tecnológicos que pueden trabajar a nuestro favor. Nosotros disponemos de capacidades superiores en el desarrollo de sistemas militares que incluyen algunas de las tecnologías punta y técnicas superiores de manufactura. Y por último habiéndose hecho realidad el peligro de proveer de tecnología crítica a los soviéticos o permitirles el robarla, estamos actualmente retrasando esa corriente con más eficacia.

VIII

La lección esencial de la Segunda Guerra Mundial y de las últimas cuatro décadas es ésta: el poderío militar norteamericano es el requisito previo para la paz. La fuerza es el precio de la paz. Si la paz nos parece cara, considerar las alternativas. Por escatimar la fuerza reduciremos nuestra seguridad e incrementaremos el riesgo de la guerra. Pero si fracasásemos en mantener la paz, los riesgos serían incalculables.

Esta Administración empezó a reconstruir el poderío militar norteamericano en el año 1981 con un amplio apoyo de los dos partidos políticos. Como dije en mi primera comparecencia ante el Congreso, el camino a recorrer para una disuasión segura no sería ni corto ni fácil. Para invertir los resultados de una década en la que los esfuerzos en defensa por parte de Estados Unidos declinaron en un 20% frente a un aumento del 50% en el esfuerzo militar soviético se necesitó un programa a largo plazo. Nuestra necesidad urgente fue recuperar la potencia militar suficiente para persuadir a los soviéticos de que no les permitiríamos ninguna ventaja militar de explotable importancia contra nuestros intereses vitales.

Recordando los primeros cinco años de nuestro programa de reconstrucción, el principal resultado es que, incuestionablemente, las fuerzas militares de Estados Unidos son más fuertes, están mejor dispuestas y entrenadas, mejor equipadas y son por lo tanto más capaces que cualquier época anterior de nuestra historia en tiempo de paz. Las consecuencias de esto son profundas. Nuestra reconstrucción de la potencia militar norteamericana está volviendo a considerar los términos de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Más bien que el trato desde

una postura de debilidad (y la perspectiva de una mayor y relativa desventaja), los Estados Unidos están empezando ahora a tratar desde una posición de fuerza y con la esperanza de una mayor fuerza relativa. Actualmente tenemos que persuadir a los soviéticos de que esto no es un compromiso a corto plazo. Nada podría realzar tanto las perspectivas para la paz como la aceptación soviética de las perspectivas de que no pueden conseguir ninguna ventaja militar importante ni explotable sobre nosotros. El negar la explotable ventaja militar soviética no puede por sí sola garantizar la paz. Pero si consentimos que la Unión Soviética tenga las ventajas que tuvieron en el año 1981, podemos estar seguros de que entonces seremos puestos a prueba en posturas en las que se corra el riesgo de la guerra.

Hace setenta y cinco años, Theodore Roosevelt ordenó a los norteamericanos "hablar suavemente y llevar una gran estaca". Su política de la prudencia es tan relevante hoy en día como en aquel entonces. Pero además tenemos que llevar una estaca tan grande como la de nuestro adversario, puesto que nuestra fuerza es la base de nuestra estrategia para la paz.

**ARMAMENTO, MATERIAL
E INFRAESTRUCTURA**

C E S E D E N .

ASEGURAMIENTO DE CALIDAD EN LAS ADQUISICIONES

- Por D. Jesús MARTINEZ ARNAIZ, Teniente Coronel de Ingenieros.
- Colaborador del Seminario de Telecomunicaciones del I.E.E.E.

Febrero 1987.

BOLETIN DE INFORMACION nº 198-VII.

INDICE

	<u>Página</u>
1.- ANTECEDENTES	1
2.- PROPOSITO	3
3.- ALCANCE	3
4.- DEFINICIONES IMPORTANTES	3
5.- EL ASEGURAMIENTO DE CALIDAD Y EL CONTROL DE CALIDAD	4
6.- EL PROGRAMA DE CONTROL Y EL SISTEMA DE INSPECCION	6
6.1.- Elementos esenciales de un Programa de Control de Calidad	6
6.2.- Elementos esenciales de un Sistema de Inspección	8
6.3.- Implementación del Programa de QC/Sistema de Inspección	11
6.4.- Elementos esenciales de un Sistema de Medición y Calibración	11
7.- RESPONSABILIDADES DE QA DE LA ADMINISTRACIÓN	12
7.1.- Funciones de QA	12
7.2.- Evaluación de Sistemas de Inspección y Programas de QC	13
7.3.- Evaluación de Equipo de Prueba y Medida	13
7.4.- Evaluación de los Registros de Calidad	14

8.- INSPECCIONES	14
8.1.- Inspecciones de Verificación del Producto	14
8.2.- Inspecciones de Conformidad de Calidad	15
9.- ORGANIZACION DEL ASEGURAMIENTO DE CALIDAD	15
10.- ASEGURAMIENTO DE CALIDAD E INGENIERIA	16
11.- ASEGURAMIENTO DE CALIDAD EN EMPLAZAMIENTOS	16
11.1.- Supervisión de QA de la Instalación	16
11.2.- Exposición razonada de la Inspección	17
11.3.- Realización de la Inspección	18
11.4.- Resultados de la Inspección	18
11.5.- Concepto de Inspección por Muestreo	19
12.- PRUEBAS DE ACEPTACION	21
13.- REPRESENTANTE PARA EL QA (RCA) Y REPRESENTANTE DEL CONTRATANTE (RCO)	22
14.- DIRECCION DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD	22
15.- CRITERIOS PARA LA APLICACION DE REQUISITOS CONTRACTUALES DE I/QC	23
15.1.- Generalidades	23
15.2.- Selección de PECAL. Condiciones/requisitos	24
15.3.- Guía para la selección de PECAL	26
15.4.- Inspección/Control de Calidad en Mantenimiento de material	27

1.- ANTECEDENTES

El BOD n° 96/86 de 21 de mayo publicaba la O.M. n°32/86, de fecha 24 de abril, por la que se implantaban los Acuerdos de Normalización OTAN (STANAG, "Standard Agreement") número 4107, - "Aceptación mutua entre servicios oficiales de calidad" y número 4108, "Publicaciones aliadas para el aseguramiento de la calidad (AQAP,s. "Allied Quality Assurance Publications")".

En los antecedentes de la citada O.M. se dice que "la Dirección General de Armamento y Material, integrada en el Ministerio de Defensa, tiene a su cargo, entre otras, la misión de -- realizar la Inspección Técnica y Administrativa de las fabricaciones y la intervención como órgano técnico en las Recepciones de Armamento y Material".

También se dice que los citados Acuerdos fueron ratificados y firmados por España en octubre y noviembre de 1985 y que la entrada en vigor de los mismos "incide de forma positiva en -- fomentar el interés de las empresas suministradoras, en mejorar la calidad de sus productos, en organizar sus sistemas de calidad y poder así asistir a concursos a nivel de competencia con el consiguiente beneficio para la Nación".

En los Acuerdos figura como Autoridad Nacional de Calidad el Director General de Armamento y Material (DIGAM) y se dice que su aplicación lo será en el ámbito de dependencia del Ministerio de Defensa.

En el presente trabajo vamos a referirnos sólomente a la STANAG 4108, que se corresponde con las AQAP,s. y se ha preparado con la finalidad de dar un poco de luz sobre la problemática producida con motivo de la entrada en vigor de la citada O.M.

Las Publicaciones Aliadas para el Aseguramiento de la Calidad (AQAP,s) constituyen el desglose del STANAG 4108. Las - AQAP,s, de las que existen trece en vigor (numeradas de la 1 a la 14, faltando las 12) y otras tres (de la 15 a la 17) están en fase de proyecto, han ido entrando en vigor entre los años 1976 y 1984, y son publicaciones OTAN de obligado cumplimiento para los países que forman la Alianza. Se han traducido algunas de ellas (la 1, 2, 4, 5, 6, 7 y 9) y se han publicado en castellano por el Ministerio de Defensa a principios de 1986 con el nombre de - Publicación Española de Calidad (PECAL).

Las PECAL publicadas en castellano son:

- PECAL-1, Exigencias OTAN para un Sistema de Control de Calidad en la Industria.
- PECAL-2, Guía para la evaluación de la PECAL-1.
- PECAL-4, Exigencias OTAN para un Sistema de Inspección en la Industria.
- PECAL-5, Guía para la evaluación de la PECAL-4.
- PECAL-6, Exigencias OTAN para un Sistema de Medición y Calibración en la Industria.
- PECAL-7, Guía para la evaluación de la PECAL-6.
- PECAL-9, Exigencias OTAN mínimas para la Inspección en la Industria.

Otras AQAP,s que aún no han sido publicadas en castellano son:

- AQAP-3, Lista de esquemas de muestreo utilizados en países OTAN.
- AQAP-8, Guía OTAN para la preparación de especificaciones para la adquisición de material de defensa.
- AQAP-10, Requisitos OTAN para un programa oficial de aseguramiento de la calidad.
- AQAP-11, Guía OTAN para la especificación de publicaciones técnicas.
- AQAP-13, Exigencias OTAN para un sistema de control de calidad del "software".
- AQAP-14, Guía para la evaluación de la AQAP-13.

En fase de proyecto se encuentran las siguientes:

AQAP-15, Glosario de términos utilizados en los STANAG y Publicaciones Aliadas de aseguramiento de la calidad.

AQAP-16, Guía OTAN para la evaluación de contratistas.

AQAP-17, Exigencias OTAN de control de calidad para los establecimientos de ensayos y laboratorios.

Tanto las PECAL como el resto de AQAP,s que aún no se encuentran traducidas, colaboran a conseguir un Sistema Total del Aseguramiento de la Calidad.

2.- PROPOSITO

Este trabajo pretende ser una guía de las funciones -- del personal que tiene a su cargo responsabilidades de gestión de aseguramiento de calidad (QA, "Quality Assurance"). El propósito del trabajo es proporcionar una dirección y uniformidad en la gestión de QA de los contratos de adquisición de armamento y material del Ministerio de Defensa y es de aplicación a otros órganos de la Administración.

3.- ALCANCE

Este trabajo describe en términos generales las funciones y áreas de influencia que contribuyen a un programa efectivo de QA.

4.- DEFINICIONES IMPORTANTES

a. Aseguramiento de Calidad (QA). Es la función de gestión por la que se asegura la conformidad del material con los requisitos de un contrato y con las especificaciones técnicas del mismo. Este aseguramiento se obtiene mediante la evaluación de controles de calidad de producción y las inspecciones ejercidas de acuerdo con procedimientos, suplementados por la inspección de verificación directa del producto.

b. Control de Calidad (QC, "Quality Control"). Es la función relativa a todos los procedimientos, métodos, exámenes y pruebas requeridos durante la adquisición, recepción, almacenamiento y distribución necesarios para proporcionar al usuario un artículo de la calidad requerida.

c. Inspección. Es el examen y prueba de suministros y servicios (incluyendo, cuando sea apropiado, materias primas, componentes y ensamblados intermedios) para determinar su conformidad con los requisitos del contrato.

d. Inspección técnica. Es la inspección realizada para determinar el cumplimiento de los requisitos técnicos especificados y las normas de fabricación. Este método se aplica con frecuencia cuando el equipo es fabricado y probado en fábrica antes de su envío para inclusión en sistemas o subsistemas para prueba y aceptación final.

e. Inspección en proceso. Es la inspección realizada durante el trabajo real de fabricación para asegurarse que dicha fabricación se está realizando adecuadamente.

f. Inspección final. Es la inspección realizada para determinar el cumplimiento de los criterios técnicos, visuales y de comportamiento que lleven a la aceptación final.

g. Sistema de medición y calibración. Es el sistema destinado a asegurar la integridad de las mediciones hechas durante todas las fases de un contrato, es decir, diseño, desarrollo, fabricación, instalación, etc.

h. Pruebas de aceptación. Es el examen cuantitativo y cualitativo utilizado para determinar el alcance al que los materiales y servicios ofrecidos satisfacen los requisitos especificados.

i. Aceptación. Es el acto de un representante del comprador autorizado que asume la propiedad o responsabilidad de los productos o materiales entregados o aprueba los servicios específicos prestados.

5.- EL ASEGURAMIENTO DE CALIDAD Y EL CONTROL DE CALIDAD

De las definiciones presentadas se desprende que al Aseguramiento de la Calidad es una norma sistemática y planeada de todas las acciones necesarias para proporcionar la adecuada confianza de que el artículo o producto está conforme con los requisitos técnicos establecidos. Existen otras muchas definicio-

nes que vienen a decir esencialmente lo mismo, pero lo importante en este momento es saber cómo el QA encaja en las actividades de un proyecto. Con relación a un proyecto en general, el QA consiste en la determinación del objetivo de si un artículo, sistema o servicio satisface o no los requisitos especificados. El personal de QA debe ser imparcial y no tener ningún interés personal en el artículo a evaluar. De lo contrario estaría influenciado por juicios subjetivos y no proporcionaría una evaluación totalmente objetiva. La meta práctica de esta objetividad debería conseguirse mediante la ubicación del personal y funciones de QA en una línea de "staff" y no en una posición de línea de autoridad sobre otros elementos de su organización. También debe advertirse que el personal de QA no acepta artículos o servicios a menos que específicamente esté autorizado para ello. Sólo se limita a determinar si los artículos o servicios satisfacen los requisitos específicos y, posteriormente, a proporcionar esta información a los elementos de aceptación correspondientes. El Representante para el Aseguramiento de la Calidad (RAC) no establece los requisitos, sólo determina si los requisitos especificados por otros están satisfechos antes de la aceptación. Téngase en cuenta que los requisitos especificados pueden referirse a cualquier fase del ciclo de vida de un material o sistema, desde la escritura de las especificaciones técnicas hasta la aceptación final del material o sistema instalado.

De las mismas definiciones del apartado anterior se deduce que el Control de Calidad (QC) es una función de gestión por la cual se ejerce el control de calidad de materias primas o material fabricado con el fin de impedir la producción de material defectuoso. También en este caso existen otras muchas definiciones de QC, pero lo importante a retener aquí es que el QC es una función totalmente diferente de la de QA. El QC se considera como responsabilidad del elemento de la organización que proporciona o produce un artículo o servicio de acuerdo con los requisitos especificados. Así, un ingeniero encargado de la revisión de especificaciones técnicas realiza una función de QC cuando comprueba los planos y documentos para asegurarse que son adecuados técnicamente antes de producir un documento final. Un inspector de fábrica realiza el QC cuando supervisa el cableado de un bastidor principal con los planos correspondientes de montaje. De todo esto se desprende que el QC se realiza por personal que tiene interés directo en el artículo o servicio que se está proporcionando. En consecuencia consideraremos que el personal que tiene responsabilidad en la producción de productos o servicios ejerce funciones de QC y no de QA. Por ejemplo, un inspector de QC de instalación de un equipo será responsable de ejercer el QC del equipo que se está instalando, porque tiene un interés directo en toda la instalación para que esté conforme con los requisitos

tos especificados. El personal de QA, por otra parte, determina si el QC se ha aplicado o no con efectividad en un proyecto determinado.

6.- EL PROGRAMA DE CONTROL Y EL SISTEMA DE INSPECCION

Los esfuerzos de QA normalmente se refieren a una de las dos actividades distintas posibles:

a. Ejecución de la función real de aseguramiento de la calidad en un proyecto realizado por órganos propios del Ministerio de Defensa.

b. Seguimiento del funcionamiento de un programa QA o sistema de inspección en marcha, realizado por un contratista.

Es importante no perder nunca de vista esta distinción. La primera actividad está totalmente cubierta por documentos guía y material de referencia oficiales existentes. La segunda actividad no está tratada en gran extensión en documentos oficiales, aunque está descrita con diferentes grados de acierto en publicaciones de programas de control de calidad de muchos contratistas.

6.1.- Elementos esenciales de un Programa de Control de Calidad

Los elementos esenciales de un programa efectivo de QC se describen totalmente en la Publicación Española de Calidad - PECAL-1, titulada "Exigencias para un Sistema de Control Total de la Calidad en la Industria". Esta publicación es normalmente de aplicación a los contratos en los que se requiere un riguroso control de procesos de fabricación, además de una apropiada inspección y requisitos de prueba. Está principalmente orientada hacia los contratos de producción propios del Ministerio de Defensa, pero puede aplicarse también en contratos del tipo ingeniería-acopio-instalación. No existe ninguna razón para limitar la aplicación de esta publicación a determinados contratos, puesto que puede ser igualmente efectiva si se aplica, al menos en principio, a proyectos de instalación realizados por el propio Ministerio. Las áreas significativas cubiertas por la PECAL-1 son las siguientes:

a. Gestión del Programa de Calidad

- (1) Organización.
- (2) Revisión del Sistema de Control Total de la Calidad.
- (3) Planificación.
- (4) Documentación de control de calidad.
 - Procedimientos.
 - Instrucciones de trabajo.
 - Instrucciones para la inspección y ensayos/pruebas.
 - Registros.
- (5) Acciones correctoras.
- (6) Costos relacionados con la calidad.

b. Facilidades y Normas.

- (1) Control del diseño y desarrollo.
- (2) Control de documentación y modificaciones.
 - Control de la documentación.
 - Control de las modificaciones.
- (3) Control del equipo de inspección, medida y ensayo.
- (4) Herramientas de producción utilizadas como medio de inspección.
- (5) Empleo de equipo de inspección del contratista.
- (6) Requisitos de metrología avanzada.

c. Control de compras.

- (1) Responsabilidad de las compras.
- (2) Control de los materiales y servicios adquiridos por el contratista.
 - Compras.
 - Datos de compra.
 - Inspección de recepción.
 - Verificación del material comprado.

d. Control de fabricación.

- (1) Generalidades.
- (2) Control de procesos especiales.
- (3) Material suministrado por el comprador.
- (4) Inspección y ensayos/pruebas tanto en el transcurso como al final de la fabricación.
 - Inspección y ensayos/pruebas en el transcurso de la fabricación.
 - Inspección y ensayos finales.
- (5) Procedimientos de muestreo.
- (6) Control de material no conforme.
- (7) Identificación del estado de inspección.
- (8) Manipulación, almacenamiento y embalaje del material.
 - Manipulación del material.
 - Almacenamiento.
 - Embalaje.
- (9) Locales y asistencia.

e. Acciones coordinadas Comprador/Contratista.

- (1) Inspección del comprador en instalaciones del subcontratista o vendedor.
- (2) Propiedades del comprador.

Debe advertirse que no todos los programas de QC requieren todos los elementos relacionados anteriormente. Cada programa debe incorporar sólo aquellos elementos que sean de aplicación para el proyecto al que se refieren. Por ejemplo, un programa de QC que se refiere a un esfuerzo de instalación en un emplazamiento probablemente no incluiría el apartado d(4), puesto que en este tipo de esfuerzo normalmente no existe proceso de producción o fabricación. Otro apartado que pudiera no ser necesario es el b(4) por las mismas razones indicadas.

6.2.- Elementos esenciales de un Sistema de Inspección

Los elementos esenciales de un sistema efectivo de inspección se describen totalmente en la Publicación Española de Cá

lidad PECAL-4, titulada "Exigencias para un Sistema de Inspección en la Industria". Adviértase que esta publicación se refiere a un sistema de inspección, mientras que la PECAL-1 trata de un programa de calidad. La PECAL-4 es normalmente de aplicación a los contratos donde no se requiere un riguroso control de los procesos de fabricación. Esta publicación se refiere a las inspecciones y pruebas necesarias para comprobar la conformidad de un producto con los diseños, especificaciones, requisitos del contrato y a todas las inspecciones y pruebas requeridas por el contrato. En la mayoría de los casos la PECAL-4 será adecuada para proyectos de instalación en emplazamientos, de equipos y sistemas de comunicaciones-electrónica. Esta publicación, aunque orientada hacia los esfuerzos del contratista, puede ser efectiva igualmente cuando se aplique en principio a proyectos propios del Ministerio de Defensa. Las áreas significativas cubiertas por la PECAL-4 son las siguientes:

a. Introducción.

b. Aplicabilidad y compatibilidad del sistema de inspección.

(1) Propósito.

(2) Alcance.

(3) Ambito de aplicación.

- Aplicabilidad.

- Relación con otras exigencias de los contratos.

- Opciones.

(4) Documentos aplicables.

- Generalidades.

- Enmiendas y revisiones.

- Solicitud de documentos a organismos oficiales.

c. Exigencias de fabricación controlada por el contratista.

(1) Responsabilidades del contratista.

(2) Documentación.

- Documentación de inspección y prueba.

- Registros.

- Acción correctiva.

- Diseños y modificaciones.

- (3) Equipos de prueba y medida.
- (4) Control de procesos.
- (5) Indicación del estado de inspección.

d. Exigencias del material o servicios comprados por el contratista.

- (1) Inspección del Gobierno en instalaciones del subcontratista o vendedor.
- (2) Exigencias de inspección del gobierno.
- (3) Compra.
- (4) Documentación de compra.
- (5) Datos de referencia.
- (6) Inspección de las recepciones.
- (7) Evaluación del Gobierno

e. Exigencias de fabricación controlada por el Gobierno.

- (1) Material proporcionado por el Gobierno.
- (2) Daños en material propiedad del gobierno.
- (3) Productos cualificados.
- (4) Manipulación del material.
- (5) Inspección por muestreo.
- (6) Material no conforme.

f. Inspección final.

- (1) Inspección final de productos o servicios acabados.
- (2) Embalaje, preservación y marcado.
- (3) Acción correctora.
- (4) Procedimientos y equipos de inspección alternativos.
- (5) Locales y asistencia

Como ocurría con las exigencias del programa de calidad, cada sistema de inspección debe estar adaptado para cada esfuerzo particular al que se aplique.

6.3.- Implementación del Programa de QC/Sistema de Inspección.

a. Debería reconocerse inmediatamente que los programas de QC y los sistemas de inspección deben ser preparados por la organización responsable de proporcionar equipos, instalaciones y sistemas. La razón es que el suministrador es el único responsable del control de la calidad del producto y de ofrecer a la Administración para su aceptación sólo productos que estén conformes con los requisitos contractuales. La Administración es responsable de determinar que se cumplen, en realidad, los requisitos contractuales antes de la aceptación del producto. Es importante diferenciar entre el tipo y alcance requerido en un programa de QC o sistema de inspección de un contratista y el requerido por parte de la Administración. Repetimos la puntualización hecha anteriormente, que aunque estamos discutiendo relaciones entre un contratista y la Administración, los principios aquí contenidos se pueden aplicar igualmente a los proyectos propios de la Administración.

b. La pregunta clave en este momento es "¿cuál es el alcance del esfuerzo requerido por la Administración para asegurarse que los requisitos contractuales de calidad se han cumplido realmente con anterioridad a la aceptación del producto?". La respuesta es: "La determinación de la conformidad con los requisitos de calidad del contrato deberá realizarse sobre la base de la evidencia objetiva de calidad. En la determinación de la aceptabilidad de suministros o servicios el representante de la Administración deberá hacer un uso óptimo de los datos de calidad generados por los contratistas. Hasta el punto en que los datos de calidad -- del contratista estén disponibles y sean fiables, tal y como esté determinado por el representante de la Administración, se utilizarán tales datos para ajustar el aseguramiento de calidad de la Administración a un mínimo congruente con la adecuada seguridad de que los suministros o servicios aceptados están conformes con los requisitos de calidad del contrato".

6.4.- Elementos esenciales de un Sistema de Medición y Calibración.

Los elementos esenciales de un sistema efectivo de medición y calibración se describen totalmente en la Publicación - Española de Calidad PECAL-6, titulada "Exigencias para un Sistema de Medición y Calibración en la Industria". Esta publicación describe las reglas y los procedimientos a seguir para establecer y mantener un sistema eficiente de calibración de los instrumentos de prueba y medida utilizados en un contrato. Son necesarias

calibraciones periódicas para garantizar totalmente la precisión y repetibilidad de las medidas realizadas. Esta publicación está orientada tanto a los esfuerzos del contratista como a los de la Administración. Las áreas significativas cubiertas por la PECAL-6 son las siguientes:

- a. Generalidades.
- b. Revisión y evaluación.
- c. Planificación.
- d. Límite de las mediciones.
- e. Procedimientos de calibración documentados
- f. Registros.
- g. Etiquetado de calibración.
- h. Sellado de protección.
- i. Intervalos entre calibraciones
- j. Invalidación de la calibración.
- k. Mediciones y calibración de los subcontratistas.
- l. Almacenamiento y manipulación.
- m. Trazabilidad.
- n. Efecto acumulativo de los errores.
- o. Control de las condiciones ambientales.
- p. Evaluación de las técnicas de medición.
- q. Locales y asistencia.

7.- RESPONSABILIDAD DE QA DE LA ADMINISTRACION

7.1.- Funciones de QA

Como se ha dicho anteriormente, la función de QA de la Administración es determinar si un producto o servicio está conforme con los requisitos de calidad del contrato antes de su -- aceptación. El método para conseguirlo se describe a continua-- ción. El elemento de QC de la Administración debería llevar a ca bo las siguientes acciones básicas:

- a. Revisar y evaluar los procedimientos de inspección del contratista.
- b. Revisar y evaluar los procedimientos de selección, calibración y mantenimiento y el uso de calibres, - patrones y equipo de prueba y medida del contratista.
- c. Revisar y evaluar los registros de calidad del contratista.
- d. Realizar inspecciones de verificación de los productos.

El alcance y métodos a emplear por la Administración - deberían estar totalmente establecidos y descritos en un Manual de Aseguramiento de Calidad.

7.2.- Evaluación de Sistemas de Inspección y Programas de QC

Las guías básicas para realizar estas evaluaciones están contenidas en las Publicaciones Españolas de Calidad PECAL-5 y PECAL-2, tituladas "Guía para la Evaluación del sistema de Inspección Industrial de un Contratista con objeto de comprobar su conformidad con el Documento de Calidad PECAL-4" y "Guía para la Evaluación del Sistema de control Total de la Calidad Industrial de un Contratista con objeto de comprobar su conformidad con el Documento de Calidad PECAL-1", respectivamente. El intento original de estos documentos es que deberían aplicarse a aquellos proyectos en que se invoque el cumplimiento de la PECAL-4 y PECAL-1, respectivamente. Sin embargo, los principios incorporados en estas publicaciones son igualmente de aplicación a la evaluación de cualquier organización responsable de la inspección de productos o servicios antes de ofrecerles a otra organización para su aceptación. Estas publicaciones no proporcionan procedimientos ni listas de comprobación detalladas, aunque sí proporcionan guías generales para el desarrollo, planificación y ejecución de un programa completo de evaluación para ayudar al representante de la Administración en la selección y aplicación de criterios para la evaluación de los esfuerzos del contratista.

7.3.- Evaluación de Equipo de Prueba y Medida.

Existen algunas guías básicas en la Publicación Española de Calidad PECAL-7, titulada "Guía para la Evaluación del Sis

tema de Medición y Calibración de un Contratista con objeto de comprobar su conformidad con el Documento de Calidad PECAL-6", perteneciente a esta evaluación. En los contratos se puede invocar la obligatoriedad del cumplimiento de la PECAL-6, "Exigencias para un Sistema de Medición y Calibración en la Industria", paralelamente a la obligatoriedad del cumplimiento de la PECAL-1 o PECAL-4. La PECAL-7 proporciona una guía básica para la evaluación de los sistemas de calibración y medición.

7.4.- Evaluación de los Registros de Calidad

Las publicaciones PECAL-2, PECAL-5 y PECAL-7 contienen algunas líneas generales pertenecientes a esta evaluación. Generalmente, los registros del contratista deben contener la naturaleza y número de observaciones realizadas, el número y tipo de deficiencias encontradas, las cantidades aprobadas y rechazadas, y la naturaleza de la acción correctiva adoptada como más apropiada. Ordinariamente, el contratista tiene la opción de diseñar sus registros de calidad en cualquier formato que crea conveniente.

8.- INSPECCIONES

8.1.- Inspecciones de Verificación del Producto

Esta función está sujeta a un cierto grado de mala interpretación y mala aplicación. La mala aplicación, más corriente, de esta función se refleja en las inspecciones de QC o QA de la Administración, duplicando las correspondientes inspecciones de QC o QA del contratista. Esto, en la mayoría de los casos no es necesario y no está conforme con ningún principio de racionalización del trabajo. Es importante recordar que las inspecciones de verificación de productos no son lo mismo que las inspecciones de conformidad de calidad, que se utilizan como criterios de aceptación del producto. Las inspecciones de verificación de productos se utilizan para la determinación de si los procedimientos de QA del contratista están o no satisfactoriamente diseñados y efectivamente implantados para proporcionar la conformidad de un producto con los requisitos del contrato. Su propósito es asegurar que un producto o servicio cumple realmente con los requisitos del contrato antes de que se ofrezcan para su aceptación.

8.2.- Inspecciones de Conformidad de Calidad

Estas inspecciones se realizan normalmente después de que un producto o servicio se ha ofrecido para aceptación, pero con anterioridad a dicha aceptación. Estas inspecciones constituyen lo que generalmente se denominan "pruebas de aceptación". Debe advertirse que estas inspecciones no pretenden ser el medio de determinar si un producto ofrecido está conforme o no con los requisitos del contrato. Pretenden, sin embargo, demostrar si los requisitos del contrato están satisfechos realmente. La determinación de si un producto está conforme o no con los requisitos del contrato es de la exclusiva responsabilidad del contratista y lo pone en práctica a través de su aplicación de un programa de QC o sistema de inspección en fábrica o en la instalación, incluyendo procedimientos internos de QC. Si el contratista ha puesto en marcha un programa efectivo de QC o sistema de inspección, las pruebas de aceptación deberían desarrollarse con los mínimos problemas y discrepancias con los requisitos del contrato; de lo contrario, las pruebas de aceptación no serían más que ejercicios de depuración de errores cuyo resultado sería un costoso reproceso y reinstalación.

9.- ORGANIZACION DEL ASEGURAMIENTO DE CALIDAD

Un programa efectivo de QA requiere una organización efectiva para dirigir, gestionar o implementar el programa. La magnitud de la organización de QA está regida por el alcance de los esfuerzos de QA responsables de su implementación. La organización de QA de un contratista puede estar formada por una sola persona o por una oficina de "staff" más o menos compleja, dependiendo de los requisitos. Cualquiera que sea el tamaño de la organización de QA, debería ser responsable ante el jefe o director de la organización en la que funciona y no ante ningún otro elemento de la organización que pudiera en un momento u otro entrar dentro de su esfera de influencia. La razón de esto es la necesidad de que la organización de QA sea totalmente objetiva o imparcial en su funcionamiento. La naturaleza de una organización de QA debería ser básicamente de asesoramiento con respecto al jefe o director de la organización en la que funciona y hacia otros elementos orgánicos. Sirve como punto focal para materias relativas al QA, establece la política local de QA e interpreta la política y dirección de QA recibida de las autoridades superiores correspondientes. La organización de QA es también responsable de asegurar que los programas de QA del contratista, de las instalaciones y los sistemas de inspección sean implementados continuamente y efectivamente.

10.- ASEGURAMIENTO DE CALIDAD E INGENIERIA

Los aspectos de QA de ingeniería están relacionados con los siguientes factores cuando se definen requisitos de equipos y sistemas:

- (1) Un completo entendimiento de los requisitos del -- usuario.
- (2) Una exacta traducción de los requisitos del usuario o declaraciones de trabajo o especificaciones técnicas.
- (3) Eliminación de requisitos innecesarios.
- (4) Aseguramiento de que todos los requisitos son conmensurables e incluyen los apropiados límites de tolerancia.

11.- ASEGURAMIENTO DE CALIDAD EN EMPLAZAMIENTOS

11.1.- Supervisión de QA de la Instalación

a. Esta área parece ofrecer el mayor número de problemas relativos a la adecuada aplicación de los principios de QA descritos anteriormente. En consecuencia, repetiremos que las acciones de QA de la Administración, en un contrato, no son ni deben ser un duplicado de las acciones de QA adoptadas por el contratista. El programa de QA de la Administración pretende ser -- una supervisión y evaluación del programa de QC o sistema de inspección del contratista. El programa o sistema del contratista -- está dirigido hacia el aseguramiento de que los productos o servicios que proporciona cumplen los requisitos del contrato.

b. La adecuación del esfuerzo de QA del contratista se refleja en la efectividad de su programa de QC o sistema de inspección y en la calidad definitiva de su producto o servicio. -- Cuanto más efectivos sean los esfuerzos de QA en proceso del -- contratista, más confianza existirá de que el producto o servicio último será aceptable. El objeto de la supervisión del esfuerzo de QA en progreso del contratista es ayudar a prevenir una calidad inaceptable en el producto o servicio final. La máxima "más vale prevenir que curar" es muy apropiada aquí.

c. En este momento es importante comprender el significado y aplicación del término "inspección de verificación". Es la inspección física de un producto o servicio por la Administración después de la inspección y aceptación por la organización de calidad del contratista. A veces puede realizarse por testificación de alguna prueba en conjunción con la inspección del contratista. La razón de que se realice esta inspección es obtener un grado de confianza de que el contratista puede proporcionar el artículo o servicio de acuerdo con los requisitos del contrato. La inspección de verificación no es una inspección de aceptación. Se realiza durante las etapas iniciales del programa o proyecto de un contratista para determinar la efectividad con que implementa su esfuerzo de aseguramiento de la calidad en fábrica. Si su esfuerzo parece ser efectivo, entonces la Administración no requerirá un gran esfuerzo de QA por su parte. Por el contrario, si la inspección de verificación muestra relajamiento, descuido o ineficacia en el esfuerzo de QA del contratista, la Administración deberá adoptar las medidas oportunas para asegurar el cumplimiento por el contratista del programa de calidad requerido.

11.2.- Exposición razonada de la Inspección

Puesto que una parte importante de los contratos que nos ocupan se refiere a instalaciones en emplazamientos, alineamiento y pruebas de equipos y sistemas, la inspección de QA en los emplazamientos se convierte en una de las herramientas más importantes de que dispone el responsable de QA. Puede realizar estas inspecciones por sí mismo, pero ordinariamente esta función la delega en un representante de QA, denominado representante para el aseguramiento de la calidad. La responsabilidad del representante para el aseguramiento de la calidad es obtener información relativa a cómo la organización de la instalación y pruebas está controlando la calidad requerida del producto. Si no se está controlando satisfactoriamente la calidad, existirá menos confianza de que el producto final pueda cumplir los requisitos de las especificaciones en el tiempo previsto para su aceptación. Esto daría como resultado nuevas pruebas, nuevos trabajos y demoras, todo lo cual significaría unos mayores costos para la Administración.

En consecuencia, podríamos destacar que el mayor potencial para un QA efectivo, en cuanto a costos para la Administración, debería aplicarse al comienzo del proyecto. Es el momento de detectar e identificar debilidades o potenciales debilidades en los procedimientos de QA o QC de la propia organización -

de instalación. El principio más significativo a tener en cuenta es que el objetivo de una inspección del representante para el aseguramiento de la calidad no es determinar la calidad del producto final de la organización de instalación "per se". El objetivo es determinar las razones o causas fundamentales de una calidad inferior detectada. En la mayoría de los casos, estas razones serán atribuibles a defectos en los procedimientos de QA dentro del programa de QC o sistema de inspección internos de la organización de la instalación. La corrección de las deficiencias del programa de QA asegurará una aceptable calidad del producto final. La inspección del representante para el aseguramiento de la calidad en los emplazamientos puede detectar deficiencias en el programa de QA, que pueden conducir a una calidad inferior -- del producto por parte del contratista.

11.3. Realización de la Inspección

Teniendo como base los principios descritos anteriormente, puede verse que la inspección en el emplazamiento debe dirigirse inicialmente hacia el programa de QA y QC de la organización de instalación. Las pautas para conseguirlo están contenidas en las publicaciones PECAL-2 y PECAL-5, relativas a la evaluación de los programas de QC y sistemas de inspección. Este es el punto en el que entra en funcionamiento la inspección de verificación. En primer lugar, se revisa el programa de QA/QC de la organización de instalación. A continuación, se realiza la inspección de verificación para comprobar que el programa de QA/QC ha dado como resultado, en realidad, una calidad aceptable del producto. En otras palabras, no se trata de verificar si la calidad del producto es aceptable o no; se trata de determinar, mediante la inspección del producto, si el programa de QA/QC de la organización de instalación es efectivo o no.

11.4.- Resultados de la Inspección

Una vez que se ha realizado una inspección en un emplazamiento, debe explotarse la información resultante. En primer lugar, deben analizarse los datos para identificar las deficiencias específicas de QA/QC que han dado como resultado, o pudieran dar como resultado, una inaceptable calidad del producto. Por ejemplo, por el incorrecto cableado de los equipos puede ponerse en evidencia un pobre control de planos. Un inapropiado alineamiento de un equipo puede ser debido a unos inadecuados procedimientos o instrucciones de trabajo. Si se encontraran estas con-

diciones, la organización de instalación debería adoptar las adecuadas acciones para mejorar sus procedimientos de control de planos y corregir sus procedimientos e instrucciones de trabajo. La obligatoriedad de estas acciones de remedio debe realizarse a través del representante del contrato o del jefe del proyecto, cuando la instalación se está realizando por un contratista privado. En los proyectos propiamente militares, la obligatoriedad de su cumplimiento debe realizarse a través de los canales de mando establecidos.

11.5.- Concepto de Inspección por Muestreo

a. Con demasiada frecuencia, una inspección requerirá el examen o medida de un gran número de artículos; por ejemplo, terminales en un bastidor de distribución o niveles de señal en circuitos de transmisión de audio. En tales casos, realizar una inspección total llevaría mucho tiempo y con frecuencia sería poco práctico. La alternativa es adoptar una técnica válida de muestreo que pueda proporcionar la información requerida dentro de los niveles de confianza especificados.

Una Publicación Aliada para el Aseguramiento de la Calidad, la AQAP-3, "Lista de Esquemas de Muestreo utilizados en países OTAN", aún no publicada en castellano, es de aplicación a esta área. Dos son los principales procedimientos de muestreo: la inspección de muestreo por atributos y la inspección de muestreo por variables y porcentaje de defectos. Un atributo es una característica o propiedad que se valora en términos de si existe o no, por ejemplo, funciona o no funciona, con respecto a un requisito determinado. Una variable es una característica o propiedad que puede medirse en una escala continua, tal como milímetros, metros por segundo, etc.

Estas normas están orientadas hacia los procesos de producción, pero pueden aplicarse también a inspecciones en emplazamientos. El mayor problema que se presenta en las técnicas de muestreo es el superar la falta de confianza del personal en su validez y los recelos y suspicacias de los resultados observados. El único remedio para este problema es la orientación y la educación del personal que participa en esta área. Las técnicas de muestreo estadístico son válidas, probadas y están constantemente en uso en la industria privada y en organismos de la Administración. Deben aplicarse a los proyectos cuando sea apropiado.

b. La publicación mencionada anteriormente proporciona una aproximación sofisticada de muestreo. Sin embargo, en mu

chos casos, servirá para el mismo propósito una aproximación más simple durante una inspección de QA en un emplazamiento. Cuando durante una inspección de QA en un emplazamiento sea necesaria - una aproximación por muestreo puede aplicarse el siguiente procedimiento:

- (1) Se seleccionan 30 items al azar para inspeccionar o probar.
- (2) Si se dispone de menos de 30 items no se conseguirá el grado de confianza requerido cuando se evalúen los resultados de la inspección.
- (3) Se inspeccionan o prueban cada uno de los 30 items para determinar si satisfacen o no los criterios mínimos aceptables.
- (4) Se determina la fiabilidad haciendo uso de la tabla que se presenta a continuación.
- (5) Se utiliza la cifra de fiabilidad obtenida para hacer un juicio de valor sobre la calidad en general de todos los items de los que se tomó la muestra.

Para un tamaño de muestra = 30	Nivel de confianza = 95%
Nº de items que no satisfacen los criterios.	Porcentaje esperado del total de items que satisfacen los criterios.
0	90%
1	84%
2	79%
3	74%
4	69%
5	65%

c. Por ejemplo, supongamos que de una muestra de 30 items elegidos al azar entre 200, dos al azar entre 200, dos no satisfacen los criterios mínimos aceptables. Esto indicará que - podemos considerar con el 95 por ciento de confianza que el 79 - por ciento del total de artículo estaría conforme o excedería -- los criterios mínimos aceptables.

d. Los valores de la tabla anterior se derivan de la distribución que se aproxima a la distribución normal o gaussiana. Los valores equivalentes de confiabilidad para la distribución normal serán ligeramente superiores a los indicados. En consecuencia, las cifras presentadas pueden considerarse como conservadoras.

e. El anterior procedimiento puede utilizarse para llegar a una tosca aproximación de la calidad de artículos demasiado numerosos para inspeccionar o probar en su totalidad. No debe utilizarse cuando se determine que deben aplicarse procedimientos más rigurosos.

12.- PRUEBAS DE ACEPTACION

Con frecuencia es mal entendida la relación entre el QA y las pruebas de aceptación. Consideramos las pruebas de aceptación como un elemento esencial de los requisitos del ciclo de vida total de QA de un equipo o sistema particular. Puesto que la mayoría de las pruebas de sistemas en emplazamientos son relativamente complejas y requieren una amplia experiencia técnica, la función de pruebas de aceptación es proporcionada por la Dirección de Pruebas y Evaluación como una actividad independiente de la función de QA. En consecuencia, los directores de pruebas de aceptación son normalmente personas diferentes de las designadas como representantes para el aseguramiento de la calidad a los programas o proyectos. Los representantes para el aseguramiento de la calidad son normalmente responsables de las inspecciones y pruebas de QA hasta el momento en que dan comienzo las pruebas de aceptación. En este momento, el director de pruebas designado asume la responsabilidad de asegurar que las pruebas de aceptación se realizan de acuerdo con los requisitos específicos. Sin embargo, en proyectos de pequeña escala, no existe ninguna razón para que las funciones del representante para el aseguramiento de la calidad y del director de pruebas no puedan ser realizadas por la misma persona.

13.- REPRESENTANTE PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD (RAC) Y REPRESENTANTE DEL ORGANO CONTRATANTE (ROC)

El RAC y el ROC pueden ser responsables de realizar idénticas funciones. Con frecuencia un ROC es también designado como RAC para el mismo proyecto o programa. La distinción significativa entre un RAC y un ROC es que la principal obligación de un ROC lo es ante el organismo contratante, mientras que el RAC es responsable ante su superior de QA. Cuando una sola persona es designada como ROC para QA, debe tener cuidado en observar esta distinción. El órgano contratante puede requerirle para que realice ciertas tareas como ROC, mientras que la autoridad de QA puede requerir que realice tareas adicionales como RAC. Realmente, en la mayoría de los casos, no debería existir conflicto entre los dos. La razón es que tanto el organismo contratante como la autoridad de QA están ligados a los mismos requisitos de la Administración en el área de QA. Lo importante que el RAC/ROC debe recordar es que en materias de QA que tengan un efecto directo sobre el esfuerzo del contratista, deberá obrar de acuerdo con la dirección del organismo contratante. En la determinación o implementación de los principios y normas de aseguramiento de la calidad, deberá mirar a su superior de QA para seguir su dirección. En consecuencia, incumbe tanto al superior de QA como al órgano contratante en un contrato coordinar sus actividades para minimizar las posibilidades de conflicto entre los dos elementos.

14.- DIRECCION DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

El principio fundamental con respecto al QA es que la implementación de los programas de QA debería ser responsabilidad del elemento orgánico más cercano a la acción particular de que se trate. Este elemento puede ser un equipo especial establecido para un programa o proyecto particular, o puede ser un elemento fijo para varios programas o proyectos. En cualquier caso, debe otorgarse al elemento resultante la libertad para organizar su esfuerzo de QA de la manera que crea que mejor sirve a su estructura orgánica interna y procedimientos administrativos. El elemento principal de QA proporcionará la guía y dirección de lo que debe hacerse en el área de QA, mientras que los elementos subordinados determinarán cómo debe llevarse a cabo su responsabilidad de QA.

15.- CRITERIOS PARA LA APLICACION DE REQUISITOS CONTRACTUALES DE DE INSPECCION Y CONTROL DE CALIDAD

15.1- Generalidades

Las Publicaciones Aliadas para el Aseguramiento de la Calidad AQAP-1, AQAP-4 y AQAP-9, y en consecuencia sus traducciones al castellano PECAL-1, PECAL-4 y PECAL-9, fueron preparadas con el propósito común de prescribir los requisitos contractuales para la inspección y control de calidad de un contratista. Varían en alcance y severidad de los requisitos y están previstas para uso en diferentes situaciones de adquisición de material y provisión de servicios.

La aplicabilidad de cualquiera de estas PECAL, o la no aplicabilidad como pudiera ser el caso, depende de lo crítico y complejo del material o servicios a adquirir. El nivel de los requisitos de control de calidad o inspección debería ser tal que se evite la imposición al contratista de requisitos excesivos o de requisitos insuficientes. Es esencial que el material y los servicios estén conformes con los requisitos contractuales. También es importante que se obtengan tan económicamente como sea posible y, en consecuencia, sólo deberían imponerse a un contratista los requisitos mínimos esenciales de inspección o control de calidad. Esto no impide que el contratista trabaje con requisitos PECAL de más alto nivel que los exigidos por un contrato.

La selección y aplicación de los requisitos apropiados de control de calidad o inspección deberían seguir un "proceso de eliminación", comenzando por la decisión de si no es necesaria en absoluto la aplicación de ninguna PECAL y progresando, si fuera necesario, a la decisión de si es adecuada la aplicación de la PECAL-9. Si la PECAL-9 fuera adecuada y pudiera aplicarse efectiva y económicamente por el contratista, debería especificarse en el contrato la aplicación de la PECAL-9, independientemente de que el contratista pudiera disponer de un sistema -- aceptable PECAL-4 o PECAL-1.

El mismo proceso de eliminación debería tener lugar con respecto a la PECAL-4. Si fuera adecuada la PECAL-4, no debería seleccionarse como exigencia la PECAL-1. La PECAL-1 debería seleccionarse sólo cuando se tenga la absoluta seguridad de que la PECAL-4 no sería efectiva. La aplicación de la PECAL-4, con exigencias suplementarias, no es sustituto aceptable de la PECAL-1.

Se reconoce que la autoridad contratante (el comprador) es responsable de introducir requisitos contractuales relativos a las obligaciones del contratista con respecto a la ins-

pección y control de calidad. Sin embargo, puesto que el objeto de la STANAG-4108 es normalizar, en la medida de lo posible, entre los países y organizaciones de la OTAN, la naturaleza de los requisitos establecidos en estas PECAL y la forma en que se aplican, se recomiendan los criterios que se presentan a continuación para la aplicación de la PECAL-1, PECAL-4 y PECAL-9. Cuando se considere esencial, el comprador puede adaptar la PECAL aplicable para un contrato en particular.

15.2.- Selección de PECAL. Condiciones/requisitos

a. No se requiere ninguna PECAL.

No debería especificarse contractualmente el cumplimiento de ninguna PECAL cuando:

- No es necesario incluir en el contrato ningún requisito específico de control de calidad o de inspección, ni se necesite ejecutar ninguna acción de aseguramiento de la calidad. Se deposita una total fianza en los controles del contratista para obtener el material y servicios especificados en el contrato.
- Las características del material o servicio adquirido son tales que su aceptabilidad pueda determinarse adecuadamente después de la recepción por personal no técnico.

b. Exigencias OTAN mínimas para la Inspección en la Industria (PECAL-9).

La PECAL-9 proporciona los requisitos mínimos para la inspección del contratista, con el fin de asegurar la conformidad del material o servicios con los requisitos del contrato. La PECAL-9 debería ser un requisito del contrato cuando el cumplimiento de los requisitos técnicos pudiera determinarse satisfactoriamente por personal técnico cualificado y pueda ser establecido adecuadamente por inspecciones y pruebas realizadas solamente sobre el producto final.

c. Exigencias OTAN para el Sistema de Inspección en la Industria (PECAL-4).

La PECAL-4 proporciona los requisitos para que el contratista mantenga un sistema de inspección documentado capaz de

producir la evidencia objetiva de que el material o servicios es es tán conformes con los requisitos del contrato, tanto si son fa--
bricados o procesados por el contratista como por sus subcontra-
tistas o proveedores. La PECAL-4 debería ser exigida en un contra-
to cuando:

- El diseño relativo al material o servicio está esta-
blecido y es satisfactorio a las Autoridades Milita-
res competentes y;
- El cumplimiento de los requisitos técnicos sólo pue-
de determinarse adecuadamente sobre la base de la -
inspección, durante el proceso de fabricación de --
los materiales, elementos, componentes, subconjun-
tos y producto final, como sea apropiado.

d. Exigencias OTAN para el Sistema de Control de Cali-
dad en la Industria (PECAL-1).

La PECAL-1 proporciona requisitos más amplios que los
presentados en la PECAL-4. El contratista debe mantener un Siste-
ma de Control de Calidad documentado para asegurar:

- Que los requisitos de calidad están determinados y
satisfechos a través de todas las fases de ejecución
del contrato, incluyendo los subcontratos.
- La pronta y completa detección de deficiencias rea-
les o potenciales.
- La observación de tendencias o condiciones que pu-
dieran dar como resultado una calidad insatisfacto-
ria; y
- Acciones correctoras oportunas y a tiempo.

La PECAL-1 debería ser exigida en un contrato cuando:

- Los requisitos técnicos están básicamente especifi-
cados en términos de características operativas re-
queridas y el contratista es, en consecuencia, res-
ponsable del diseño y desarrollo, así como de la fa-
bricación y, cuando sea necesario, la instalación o
prueba bajo condiciones reales, y/o;
- La vida en servicio, fiabilidad y otras caracterís-
ticas de calidad sólo pueden asegurarse por el con-
tratista mediante el empleo, durante las fases de -

diseño y fabricación, de materiales y elementos de calidad demostrada y mediante instrucciones de trabajo, control de procesos, inspección de trabajos y demás procedimientos detallados que permitan adoptar, lo más pronto posible, las acciones correctoras pertinentes;

- La complejidad del material exija un control total de calidad.

15.3.- Guía para la selección de PECAL

La selección de la PECAL apropiada debería estar basada en las consideraciones del párrafo anterior (15.2). Sin embargo, la tabla que se presenta a continuación proporciona una guía para ayudar a hacer la selección basándose en consideraciones de si el artículo está disponible, si es comercial o militar, si es complejo o no complejo, y si su aplicación es crítica o no crítica. La PECAL requerida que indica la tabla no es obligatoria, sino que debe tomarse sólo como recomendación. La estipulación de los requisitos contractuales es de la exclusiva responsabilidad de la autoridad contratante, o del contratista para sus subcontratistas o proveedores.

<u>Descripción</u>	<u>Naturaleza del elemento</u>	<u>Aplicación</u>	<u>PECAL recomendada</u>
Disponible	Todos	No crítico	Sin PECAL ó PECAL-9
Disponible	Todos	Crítico	PECAL-9
Comercial	No complejo	No crítico	Sin PECAL ó PECAL-9
Comercial	No complejo	Crítico	PECAL-9
Comercial	Complejo	No crítico	PECAL-9/4
Comercial	Complejo	Crítico	PECAL-4
Militar	No complejo	No crítico	PECAL-9
Militar	No complejo	Crítico	PECAL-4
Militar	Complejo	No crítico	PECAL-4
Militar	Complejo	Crítico	PECAL-1

Notas: (a) Elemento disponible

Se define como un elemento situado en almacén antes de que el proveedor reciba pedidos o contratos para la venta del artículo. El artículo puede haber sido producido con especificaciones o descripciones, tanto comerciales como militares.

(b) Clasificación por la naturaleza del elemento

- Los elementos se clasifican como complejos si tienen características de calidad, no totalmente visibles en el artículo final, para los que deben establecerse progresivamente conformidades contractuales mediante mediciones, pruebas y controles precisos, realizados durante la adquisición, fabricación, ensamble y operaciones funcionales, bien como artículo individual o bien en conjunción con otros artículos.

- Todos los demás elementos se clasifican como no complejos.

(c) Clasificación por la aplicación

- La aplicación de un artículo se clasifica como crítica si el fallo del producto pudiera dar como resultado un serio daño al personal o poner en peligro una operación militar.

- Todas las demás aplicaciones se clasifican como no críticas.

15.4.- Inspección/Control de Calidad en Mantenimiento de material

Los criterios anteriormente mencionados pueden ser también de aplicación, cuando sea apropiado, a los contratos para el mantenimiento de material.

VARIOS

C E S E D E N.

EL MILITAR ESPAÑOL EN EL HORIZONTE DE LA MODERNIDAD

- Por D. Miguel ALONSO BAQUER, Coronel de Infantería DEM.
- Secretario Permanente del Instituto Español de Estudios Estratégicos del CESEDEN.

Febrero 1987.

BOLETIN DE INFORMACION nº 198-X.

I N D I C E

EL MILITAR ESPAÑOL EN EL HORIZONTE DE LA MODERNIDAD.

HACIA UNA PERSPECTIVA SOCIOLOGICA.

EL SIGNO DE LOS TIEMPOS.

EL GENERO MILITAR DE VIDA.

PRIMERA NOTA: LA EXPLICACION CIENTIFICA DEL MUNDO.

SEGUNDA NOTA: EL CAMBIO DE LA IDEA DE AUTORIDAD.

TERCERA NOTA: LA CONDENA DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONALIZADA.

CUARTA NOTA: LA ATENCION A LOS PROBLEMAS DEL MUNDO.

QUINTA NOTA: LA RECUPERACION DE LA VISION ESCATOLOGICA.

Una de las tareas éticas imprescindibles para cada generación de militares es la toma de conciencia de la situación -- donde va a inscribir necesariamente su comportamiento personal.

En general, el militar español está acostumbrado a -- preceder el hecho de la decisión por el estudio de estos dos factores: la misión y la situación. Pues bien, el tema que a continuación se va a desarrollar es, exactamente, una reflexión que da por supuesta la "misión" de las Fuerzas Armadas tal como se define en las leyes vigentes y se detiene en las notas de la "situación" realmente dada.

A las notas de la situación vamos a llamarlas notas constitutivas del horizonte de la Modernidad. Las ciencias sociales, -si se quiere la Sociología-, en una medida muy importante - se fundan en la creencia de que es preferible el comportamiento - ajustado a lo moderno que el ceñido a la memoria de lo tradicional. De aquí que la mayor parte de las investigaciones sociales - estén orientadas a descubrir los indicios de lo que está a punto de convertirse en normativa vigente en la sociedad.

El ámbito de las instituciones militares es sensible a este planteamiento. También en él se habla de la modernización de las Fuerzas Armadas en términos positivos. La cuestión está -- muy clara cuando se trata del material o de las instalaciones; pero es evidente que también se juzga como bueno cuanto conduzca a una modernización de las estructuras o de las mentalidades. Las nuevas generaciones de militares y su cuadro de Profesores y Mandos quieren, con toda sinceridad, un Ejército moderno en todos los sentidos.

Una aproximación crítica de tono sociológico a la mentalidad del militar español podría conducir, con datos reales tomados de la "sociedad permisiva" -en donde alienta lo mejor de esta "comunidad de obediencia" que son los Ejércitos en el área de la cultura occidental- a una renovada voluntad de producir un fecundo desplazamiento desde una actitud de recelo frente al espíritu de la Modernidad, tal como se está concretando en España, a otra de esperanzado respeto a todas sus exigencias. Este tono, amablemente crítico y en mi ánimo esperanzador, es el que voy a intentar mantener al inscribir, sin fáciles acomodos, al militar español en el horizonte de la Modernidad.

HACIA UNA PERSPECTIVA SOCIOLOGICA.

Habría que empezar por reconocer que son muchas las razones que podrían explicar la carencia, por parte de un buen número de militares españoles, de una visión positiva en torno a la realidad social contemporánea que se impone dentro y fuera de nuestras fronteras. Bastará citar una razón de estructura, otra de coyuntura y una tercera de simple acontecimiento.

a) Razón de Estructura

Lo que estamos acostumbrados a llamar proceso de modernización de la sociedad occidental parece regido por una voluntad colectiva de reforma que separa del nivel donde se toman las grandes decisiones a los hombres más conformes al estilo militar de vida.

b) Razón de Coyuntura

La interpretación que viene imponiéndose acerca de la recién terminada transición política española, en el contexto del examen de conciencia implícito en la reorganización de las fuerzas políticas que tomaron parte en la guerra de 1936 a 1939, no favorece al militar de carrera. Gran parte de los herederos de las fuerzas vencedoras y la totalidad de sus contrarios están culminando ante sus ojos una colosal transferencia de responsabilidades hacia el único sector de la sociedad española que ha mantenido un principio interno de continuidad con sus inmediatos mayores: el militar.

c) Razón de Acontecimiento

El repliegue discreto del militar en general hacia su profesión, -y en algunos casos la falta de interés de unos pocos militares españoles por instalarse en un sistema constitucional -pluralista- aunque hace referencia a la actitud general castrense sobre lo moderno se ha terminado presentando en los medios de comunicación social como un conflicto abierto entre los imperativos de la lealtad al pasado y los de la estrategia cara al futuro.

*

En todas las grandes crisis que se acompañan de cambio de mentalidad siempre tardó en lograrse un satisfactorio acuerdo interno entre los militares que ponen el acento de su definición ideológica en la memoria de su propio corazón, -en términos de continuada lealtad a los orígenes y los que se consideran obligados a tomar partido por los dictados de la lógica de la acción en curso, es decir por los imperativos de la situación- en términos de estrategia racional.

Ahora bien, estas u otras explicaciones, tomadas por unos como justificativas del distanciamiento cívico-militar y por otros como peligrosas para la convivencia española, no alcanzan a negar un hecho irreversible: el militar español, -y en particular el militar creyente- no tiene otra salida que la que le conduce a obrar instalado en el horizonte de la Modernidad. Y debe preguntarse por la descripción de ese horizonte sin ocultar lo que tenga de contradictorio con la actitud tradicional. Este será el objeto de nuestra aproximación sociológica: conocer el lugar donde nos tiene colocados el viento de la historia a los militares españoles en ejercicio.

La perspectiva de orden sociológico, a través de la cual se debe describir el sentido del comportamiento más generalizado del militar español contemporáneo, está marcada sin duda por el hecho irresistible de su inscripción en el horizonte de la Modernidad. La descripción que se logre culminar por esta vía deberá dejar claro el grado de integración en el mundo moderno de las actitudes y de los criterios que predominan en el ámbito de nuestras instituciones militares.

EL SIGNO DE LOS TIEMPOS.

La apelación al signo de los tiempos es otro modo de designar al horizonte de la Modernidad. Pues bien, pensamos que las notas más visibles del signo de los tiempos presentes son las siguientes:

- 1.- La preferencia por la explicación científica de todas las cosas.
- 2.- La exigencia renovada de un cambio en la idea de autoridad.
- 3.- La fácil condena de toda violencia institucionalizada.
- 4.- La casi exclusiva atención a los problemas de este mundo.
- 5.- La escasamente racional recuperación de la visión escatológica.

(1).- De acuerdo con la primera de estas cinco notas es fácil comprobar que la explicación científica de cuanto acontece -- tiende a suplantar a las explicaciones de tono humanista, que normalmente se daban por buenas siglos atrás. La Humanidad, desde -- los días del Renacimiento, se había venido creyendo capaz de articular de manera brillante la voluntad de las grandes personalidades con las fuerzas ocultas de la Naturaleza. Favorecido por el azar y la fortuna el hombre sobresaliente acertaba a determinar -- con sus deseos la marcha de la historia.

El hombre de la Modernidad, contrariamente a lo que -- esperó el del Renacimiento, está prescindiendo de la función so-- cial, que se le atribuía al hombre de carácter. Ha negado tam-- bién la oferta del genio romántico, siempre apto para mandar en -- tiempos difíciles y siempre capaz de superar las adversidades de lo desconocido. El hombre de la "nueva modernidad" se ha configurado como técnico más que como sabio. Se aplica, no al ideal de -- la comprensión global del mundo, sino a la explicación rigurosa -- de las parcelas del saber que por falta de atención a la realidad --se nos dice-- permanecían ocultas a los ignorantes.

(2).- De acuerdo con la segunda nota, al decrecimiento público del prestigio del hombre sobresaliente le viene acompañando una exigencia de cambio en las condiciones que legitiman el derecho a mandar en la sociedad moderna. El derecho a ejercer la autoridad deja de ser patrimonio de una élite y pasa a fundamentarse en veredictos de una colectividad que prefiere la permisividad a la obediencia. Se apunta a la imposición de la ley del número y a la prevalencia de personas aptas para el ejercicio rutinario de tareas impersonales.

En el horizonte de la Modernidad es impensable que al quien pretenda mandar por su propia virtud. La legitimación del mando procede de un acuerdo consensuado que se toma entre muchos y que habrá de ser renovado en beneficio de individuos, en principio, escasamente selectos. Es el hombre-masa, el incapaz de apreciar excelencias y de doblegarse dócilmente a las orientaciones de un hombre superior, el que va a tener a su cargo el despacho de las legitimidades.

(3).- De acuerdo con la tercera de estas notas, en la Modernidad se condena (precisamente y con contundencia) entre todas -- las violencias posibles, a aquella que, a juicio de la opinión, se ejerce desde las instituciones más acreditadas históricamente en el ejercicio del mando.

De manera creciente se sostiene, en la calle y en los medios menos reflexivos de comunicación social, que las normas jurídicas que fijan el uso legítimo de la fuerza armada son en sí mismas abusivas. De ningún modo son el reflejo de una exigencia del bien común o el fruto de un perfeccionamiento del derecho. -- Son el modo como se perpetúan en el poder esas minorías dominantes que tradicionalmente aciertan a poner a su servicio las disposiciones que ellas mismas dictan.

(4).- De acuerdo con la cuarta nota, en la Modernidad se ex tiende una enérgica protesta contra el habitual (hasta hace pocos años) emplazamiento de la solución de los problemas de conciencia social en el más allá de este mundo. Lejos de confiar en un juicio final, donde a cada uno se le dará lo que haya merecido por sus obras, se predica que el único objeto digno de la Modernidad es la conversión en referencia única de moralidad del resultado en la tierra de una reforma justa.

Allí donde aparece, profesionalizada o institucionalizada, la amenaza de la pérdida de unas vidas (sea por causa del riesgo de perecer o por la capacidad de infringir la muerte, sea en razón de la coyuntura de hostilidad o como efecto de la poten-

cia sancionadora de las leyes) es donde se produce la inmediata descalificación del ámbito y de sus protagonistas, -militares, -soldados, jueces o verdugos.

(5).- De acuerdo con la quinta nota, la Modernidad busca - por una extraña vía cubrir o llenar el vacío, que nace de lo inexplicable del momento. Su modo característico de recuperación de la visión escatológica para aquellos acontecimientos o efemérides que no son atendidos por la explicación científica es la discreta e irónica tolerancia de lo irracional. En esta zona de sucesos oscuros, donde todavía alienta lo inescrutable, la Modernidad admite mejor a lo que se ofrece al margen de la lógica, que a lo que se cubre de argumentos razonables.

Aquellas posturas existenciales o supersticiones que no se brindan a ningún tipo de razonamiento ni dejan lugar a su ordenación metodológica, son la única escatología admisible para las capas de la oscuridad. Se fomenta, desde el rectorado de la Modernidad, el abandono de las instituciones religiosas -sinagogas, iglesias, sectas- que a lo largo de los últimos milenios han bregado a favor del desarrollo razonable de las consecuencias vitales de la aceptación de una creencia transcendente.

EL GENERO MILITAR DE VIDA.

Las cinco notas del llamado horizonte de la Modernidad consideradas como signos, quizás en crisis, de nuestro tiempo, -- forman un cuerpo de doctrina que presume de estar desplazando a planos secundarios, entre otros, al tradicional género de vida de los militares. La Modernidad ofrece pocas oportunidades para que destaque el hombre de carácter que sabe mandar. Ni siquiera el sufrido combatiente, que se sostiene en la esperanza de una simbólica -y casi siempre póstuma- recompensa para su sacrificio, encuentra datos reales a favor de su reconocimiento. Tampoco el genial descubridor de soluciones que salven (o prometan salvar) a la propia comunidad de una crisis moral es recibido con entusiasmo o soportado con credibilidad. Todo lo que parezca contener elogios de lo intuitivo, confianzas en la autoridad y posibilidades de eficacia a través del uso legítimo de la fuerza -tanto más cuanto más se adorne de apelaciones de orden transcendente-, tiende a quedarse al margen del horizonte de la Modernidad. Son factores perturbadores de la sociedad del bienestar, a juicio de la mayor parte de los creadores de opinión pública.

En la mente de muchos militares occidentales, -y con particular incidencia e intensidad en el corazón del militar español contemporáneo, cuyo período de formación haya sido cumplido en fechas de plena cercanía histórica con la dolorosa confrontación bélica de los años treinta- se ha terminado produciendo una reacción a favor de la imagen de la convivencia social forjada por el tradicionalismo. Según esta imagen, la Modernidad es intrínsecamente mala. El continuado culto a sus contravalores podría concluir en un futuro tan indeseable como inevitable, en un desastre cósmico; en una contracultura.

Esta actitud catastrofista, que juzga de modo casi siempre negativo a los elementos de la situación realmente dada ante sus ojos y que contempla con creciente pesimismo al desarrollo de los acontecimientos en curso, se contrapone frontalmente con la actitud prometeica del progresista que, considerando aceptable cuanto está ya instalado en las gentes, expresa un ruidoso optimismo ante cualquier propuesta de cambio.

La pregunta que, en definitiva, brota en el seno de las instituciones militares es ésta: ¿Cuál de las dos actitudes tiene más probabilidades de generalizarse en los próximos años?. ¿Habrá catástrofe o tendremos bienestar?. ¿Cuál es, en sí misma, más digna de ser defendida?.

En una primera respuesta parece que, en analogía con el comportamiento del militar occidental tal como estamos acostumbrados a contemplarle, el militar español se adhiere a un moderado conservadurismo. En cuestiones de ética general ofrece, en líneas generales, una resistencia al cambio y en cuestión de tecnología se brinda a la apertura innovadora que le proporciona medios poderosos. Su actitud es algo ambigua y bastante polivalente. Pero al incidir en el tema de la religiosidad se percibe que es en la firmeza renovada de las convicciones últimas donde cada militar quiere resolver la tensión entre la tradición y el progreso. Pero lo hace replegándose hacia su intimidad, sin recurso -- proselitista alguno a favor de una implantación social.

Desde el análisis del sector de los ejércitos más abiertos a la práctica religiosa y a la profundización en la esencia del Cristianismo no se puede afirmar que el horizonte de la Modernidad sea interpretado como algo que obtura la posibilidad misma del ejercicio profesional. La Modernidad, en sí misma, se inhibe de profundas consideraciones éticas cuando tiene que referirse a la hipótesis del empleo de la fuerza armada. Lo único -- que le reclama al soldado es eficacia para salir con el mínimo -- daño de situaciones inadmisibles. Lo religioso queda fuera de -- esas situaciones.

Lo que el militar español está a punto de abandonar, en cambio, es la fácil hipótesis de una armonía entre el empleo militar de la fuerza y el espíritu evangelizador. Se ha producido en su interior la crítica a una retórica en la que conflicto armado y salvación del alma se conciliaban casi con automatismo. La profesionalidad militar del tiempo nuevo se identifica antes con la hipótesis de su servicio al progreso civilizador o a la paz entre los hombres que con el avance personal por la senda de una espiritualidad que ya no se identifica con la condición militar fácilmente.

Y es que al militar profesional la Modernidad le ha pedido antes la solución inmediata del conflicto sobrevénido que la práctica ejemplar de un modelo ético sublime.. Es en la perfección técnica donde ha de demostrar la vocación de servicio a la comunidad. En lo ético, lo que le será reputado como fracaso no es el estilo poco heróico de combatir sino el daño material que ocasione durante el cumplimiento de sus deberes. Ni la nostalgia por la repetición de un pretérito (en el que era norma tanto la honra como la magnificación del mérito del soldado que regresa en brazos de la victoria) ni la ilusión por estar elaborando un futuro utópico de paz (en el que el militar habrá de actuar de modo impecable), son expresiones correctas de la situación que vive el militar español cuando se instala en el horizonte de la Modernidad. En realidad, siente, con razón o sin ella, que se le confina en funciones instrumentales éticamente mediocres pero de las que siempre resulta responsable.

PRIMERA NOTA: LA EXPLICACION CIENTIFICA DEL MUNDO.

El militar occidental piensa que la esperanza ciertamente desmesurada del hombre moderno en el hallazgo de explicaciones científicas para todos los problemas ha conducido a muchos -- hacia el agnosticismo religioso y, en definitiva, ha dado argumentos a la hipótesis del ateísmo. Si, además, es español --y por lo tanto se alimenta del respeto a la imagen tradicional de la convivencia que se basó en la confianza en la justicia ultraterrena--, piensa que la afluencia al poder político de dirigentes agnósticos no hará sino acelerar el proceso de descristianización.

Ahora bien, la situación actual, como toda situación histórica, en sí misma no es ni mejor ni peor que cualquiera de las anteriores. Nos da, simplemente, los rasgos más acusados de la realidad social. Estos rasgos permiten la renovación de un mensaje de salvación que siempre ha podido rechazarse y que de hecho se ha rechazado casi siempre.

Tal manera de ver las cosas procede más de la teología que de la sociología. Pero debe quedar apuntada. La misión - de los cristianos, al igual que la razón de ser de sus creencias, está fuera de la zona de competencia del saber científico y fuera también de la idea que se está generalizando sobre la función social de la religiosidad. La creciente autonomía de los saberes -- del hombre, -el fuerte progreso de la secularización- es sólo un dato de la realidad.

La toma de conciencia por los creyentes de la justificación, secularizante, que para ello aporta el espíritu modernista, puede contribuir, y de hecho lo está haciendo: 1) a la clarificación de la condición humana como algo creado por Dios; 2) a la reiterada constatación de la realidad del mal y particularmente; 3) a la todavía abierta probabilidad de una u otra situación de guerra o de conflicto abierto.

El "misterio de la existencia de Dios", el "problema de la realidad del mal" y la "fenomenología del conflicto" llamado guerra siguen presentes en el horizonte de la Modernidad, y como tales están delante de la conciencia del militar español: son problemas realmente dados.

Frente a una de las interpretaciones menos elaborada de las notas reales del horizonte de la Modernidad, -la de la sociedad del bienestar- la mentalidad del militar español, tal como se refleja en múltiples y recientes testimonios, todavía:

- 1) acepta el supuesto de la existencia de un Dios -- personal no demasiado satisfecho del proceder del hombre, pero respetuoso con su libertad.
- 2) se sostiene sobre un modo específico de ofrecer -- resistencia al mal, que es la conciencia de que -- debe defender al débil y al inocente.
- 3) responde activamente a la solución que, en cada -- caso, esté a su alcance, una vez sobrevenida la -- guerra.- el desarme del adversario, como lo más inmediatamente eficaz.

En líneas generales, el militar español ya no se -- plantea la transformación del mundo, -una "conversión", sino su -- ajuste-, una "reversión", a la norma aprendida en la experiencia más inmediata de su memoria como deseable. En principio, desconfía de los ensayos de nuevas estructuras salvíficas sólo verificables en la voz de sus retóricos predicadores; una "subversión". Esto -- es todo lo que considera a su alcance.

De aquí que no sea justo pensar que la función habitual del militar de carrera, -servir a la comunidad en los momentos de peligro- resulta entorpecida por el hecho de que se está ampliando el campo del conocimiento científico de la realidad. Su quehacer puede resultar incluso más lúcido en plena Modernidad, si cumple estas tres condiciones: 1) un conocimiento certero de la naturaleza de las cosas; 2) una información veraz sobre las leyes del devenir histórico; y 3) una reflexión serena sobre las raíces del conflicto humano. Tener muy claras las aberraciones y las debilidades de los hombres (propios o extraños) facilita la correcta interpretación del servicio que el militar ha de prestar aquí y ahora, que no puede ser otro que un servicio al hombre moderno, ya que éste es el único que permanece vivo ante sus ojos.

Veamos, punto por punto, el cumplimiento de las tres condiciones:

- a).- Tomarse en serio el conocimiento de la naturaleza de las cosas es no reincidir en la hipótesis sobre la que Napoleón edificó su definición del arte de la guerra, un problema de pura ejecución. La ciencia introduce cambios teóricos e inventos técnicos que pesan decisivamente en las confrontaciones armadas. Aunque el militar español no se dé por satisfecho con la explicación científica de todas las cosas habrá de convenir, por mucho que siga pensando en términos de ultimidad religiosa, que no es ético el comportamiento que renuncia a medir fríamente la fuerza que la tecnología pone en sus manos o en las manos del enemigo potencial. Esta medida recíproca de poderes no ciega la reflexión en el poder de Dios; pero el militar no debe excluirla de sus cálculos para el logro del ideal de la competencia profesional.
- b).- Disponer de una información veraz sobre las leyes del devenir histórico es el camino más recto para el desvelamiento de la definición moderna del enemigo. El enemigo moderno ya no es el mal en abstracto ni tampoco el balance de un maniqueísmo dialéctico que vincula el bien con el amigo y diaboliza al adversario. Tampoco vale identificar como enemigo sólo al grupo social de los reaccionarios inmovilistas que se niegan a dar un aplauso al proyecto terrenal de la sociedad del bienestar, según sus acusadores lo niegan porque salen perdiendo en sus intereses con el cambio y según sus

defensores, porque luchan heroicamente a favor - del ideal que ha sido traicionado por la Modernidad. No es ésta la cuestión, ni es éste el camino para que el enemigo quede definido como potencial en el contexto de la Modernidad o como radicalmente malo.

- c).- Reflexionar serenamente sobre las raíces del conflicto humano es la vía por la que mejor se descubre que en el horizonte mismo de la Modernidad, - además del deseo de paz y de la voluntad de justicia, está operando el fermento de la injusticia y se está poniendo de relieve el alto grado de -- inseguridad padecido por extensos grupos de hombres. Es, en definitiva, llegar a comprender la - realidad social desde una visión sin prejuicios - que nos lleve a los hombres a precisar mejor, en cada coyuntura, quién sufre persecución y dónde -- hay abuso, como garantía de acierto en la finalidad de la acción militar, en la definición, en -- suma, del verdadero enemigo.

SEGUNDA NOTA: EL CAMBIO EN LA IDEA DE AUTORIDAD

La pretensión contemporánea de libertad, igualdad y - fraternidad, -que reproduce fórmulas tangentes con el inicial jacobinismo de Saint Just y con el anarquismo libertario de Bakunin, a la hora de proponer nuevas ordenaciones para el mundo, - desarrolla hacia su derecha (económicamente bien dotada) una filosofía de la permisividad y hacia su izquierda (empobrecida) una mística de la liberación. La zona de confluencia de los dos componentes de la misma pretensión es el diseño de una Sociedad sin Estado en la que se torne innecesario el ejercicio de la autoridad -- porque en ella se armonizan bienestar y justicia.

No importa que la fórmula se presente como utópica, - ya que al mismo tiempo se afirma que sólo la utopía mueve a los - pueblos. El resultado inmediato de cada utopía (incoada y no cumplida) es lo que queda escrito en la historia y tal resultado está siendo ya una creciente resistencia frente al abuso, que se da por supuesto en el comportamiento de cualquier autoridad. La idea de que el poder corrompe y de que el poder absoluto corrompe absolutamente es, sin duda, la que hoy necesita menos ser predicada. Gratuitamente se afirma en todos los rincones de la vida social.

A tal situación de generalizada sospecha de tiranía, despotismo y arbitrariedad sobre cualquiera que mande corresponde una necesidad que ya no es sólo de orden ético. La Modernidad, en gran medida, vive para controlar al poder y no sólo por sus resultados sino, día a día, por su estilo de mando. La obsesión por la vigilancia de los gobernantes ocupa a muchos más hombres que antaño la burocracia estatal. Hoy es una inmensa burocracia social la que vive en la satisfacción de esta necesidad inquisidora de la responsabilidad de quienes mandan.

En las épocas pasadas tanto el militar de oficio como el militar creyente se sabían adoctrinados por la pedagogía social de la obediencia. Incluso como profesionales, los militares se complacían, en los brillantes resultados que tanto la estática de la obediencia, que es la subordinación, como la dinámica de la obediencia, que es la disciplina, daban en el campo de batalla. Los ejércitos de las naciones vencedoras eran siempre, en principio, los que disponían de soldados muy obedientes, de capitanes más subordinados y de divisiones o cuerpos de batalla mejor disciplinados. Incluso el prestigio en el arte del buen mandar se vinculaba, por ejemplo en la literatura militar del siglo XVII, al ambiente de religiosidad de los hombres armados por Gustavo Adolfo de Suecia, por Wallenstein o por Oliverio Cromwell. No se discutía el contenido de las órdenes ni la oportunidad de los mandatos. El General en Jefe respondía de todo y, en última instancia, debía responder por todos ante el Tribunal de Dios.

En el horizonte de la Modernidad este planteamiento ha perdido sentido. No se tolera ninguna forma de obediencia pasiva o ciega, ni se acepta que el nacimiento en una estirpe legítima para el ejercicio del mando. La antigüedad, el mérito o la capacidad, -los clásicos principios de selección del mando siempre revisables-, sufren en el nuevo tiempo mayores censuras. Las Unidades soportan periódicamente propuestas de que sólo manden temporalmente aquéllos que la misma tropa elige.

La sociedad occidental ha logrado algunos éxitos dialécticos en la defensa de lo que le resulta razonable mantener en beneficio de la eficacia militar. Ha sustituido la apelación a -- las lealtades personalizadas de antaño por el dictado de los reglamentos anónimos y ha situado siempre por encima del "mando militar", que decide la forma de empleo de la fuerza, un representante del "poder político" legitimado, que transmite las finalidades de la acción (estratégica o táctica) al punto de vista de la política.

Se trata de un cambio profundo en la idea de autoridad que rompe la analogía teológica del jefe militar del tradicionalismo, -el caballero cristiano del que hablaba García Morentes- antaño coherente con la imagen de Dios Padre y desde luego, con la figura evangélica de Jesucristo, Señor y Maestro. El responsable es un funcionario titulado que, sólo en la medida en que su acción de mando se ejerce bajo la presión de un enemigo peligroso, recuperará, en virtud de su carácter (y mejor preparación) la capacidad de ser obedecido con veneración por sus hombres, es decir, su carisma de jefe.

En el horizonte de la Modernidad también mandar es servir, pero con un sentido nuevo donde la impersonalidad y el anonimato ganan todos los días algunos puntos que difícilmente se recuperan con ocasión del combate, muy poco frecuente en las últimas décadas.

La función de mandar, en sí misma, se ha impregnado de responsabilidades nuevas. Siempre se asoció la idea de mando con la idea de responsabilidad. Lo que ha cambiado es el escenario hacia el que se dirige la acción de responder. En la Modernidad no vale la apelación a un Dios distante ni a una conciencia del honor demasiado íntima. Se responde ante otros hombres -los representantes de la nación- que pueden aparecer como menos arriesgados en un servicio a la comunidad que aquéllos a quienes juzgan.

En estas condiciones, el militar, en general, y el militar creyente, en particular, sienten que su quehacer está naturalmente purificado de ambiciones; que su idea de servicio al hombre y a la comunidad queda clarificada y limpia. Pero presienten la posibilidad de que sus hombres sufran de la injusticia y protestan con un vigor que en ocasiones estalla, sobre todo, si su aceptación de la obediencia se proyecta sobre el culto social de la permisividad.

TERCERA NOTA: LA CONDENA DE LA VIOLENCIA INSTITUCIONALIZADA.

No puede decirse que el mundo moderno haya sido capaz de dar grandes pasos en orden a la eliminación de la violencia. Si alguien se atreviera a defender, como en su día los padres fundadores del positivismo, que el avance por la ruta del espíritu industrial se identifica necesariamente con el retroceso del espíritu guerrero y con la inevitable desaparición de esa mixtura de ambos espíritus que es el espíritu militar, -la degradación del guerrero por obra y gracia del industrial, como diría Spencer- no cabe la menor duda de que no sería tomado en serio.

La violencia del mundo moderno ha resultado incrementada por el progreso de las ciencias, creadoras de armas potentes, precisas y de alcance intercontinental, y por el crecimiento de las formas de participación de las masas, más o menos manipuladas, en la toma de decisiones. Industrialismo y democracia nos dan todos los elementos constitutivos del fenómeno moderno de la guerra total. Luchar todo el tiempo, con todos los hombres y por toda la superficie del mundo es algo que sólo ha ocurrido en la Modernidad.

La mentalidad del militar profesional de la Ilustración iba por un camino muy diferente. Sabía que no era fácil llevar a los jóvenes a la guerra y reconocía en la prolongación de los conflictos una causa de debilidad para las naciones. Por eso buscó una fórmula tibia de doble profesionalidad que únicamente vinculaba a las Unidades Armadas dos sectores extraídos de dos estamentos: para ser "jefes" preparó en Academias a los segundones de la aristocracia sin heredad y para ser "soldados" encuadró al excedente inadaptado del campesinado. Para la mentalidad del profesional militar (que cerraba los ojos a los efectos sociales de la Revolución Francesa) era posible; 1) la esperanza en la localización espacial del conflicto armado; 2) la confianza en la reducción demográfica de los combatientes; y 3) la eficacia en la limitación del fenómeno de la violencia a términos de lucha ritual y convencional.

El Estado Moderno tenía motivos para sentirse satisfecho de su política de humanización del derecho de guerra, de gentes o internacional. Según esta pretensión humanizadora, no bastaba ya la protección de la retaguardia, del herido o del prisionero. También el combatiente, en el desarrollo mismo de los servicios de campaña, quedaba protegido frente a concretas agresiones que se prohibían en todo lugar. Pero la intensidad de las hostilidades ha roto el signo de esa tendencia ilustrada.

Tras las dos Guerras Mundiales saltó hecho trizas el esquema relativamente controlado por la moral de la guerra limitada. Tampoco las revoluciones sociales del mismo período -la rusa de 1917 y la española de 1936- habían respetado el monopolio de la violencia por el Estado soberano legalmente constituido.

El poder de matar, como dicen los críticos de la jurisdicción de la guerra moderna o total, podía ser asumido desde la toma de conciencia de una injusticia social por los rebeldes y por los revolucionarios del mismo modo que los poderes públicos de una nación en trance de ser derrotada, podían recurrir a la invención de armas nuevas particularmente mortíferas para invertir el signo de la victoria. Es lo que el mundo moderno recuerda de la crisis ética de 1945.

La Modernidad se ha horrorizado de las licencias que en el mundo más civilizado se han tomado las instituciones para - rebasar el umbral de la violencia. Para vencer antes, -no sólo pa-
ra pedir antes la rendición sin condiciones- se utilizó el bombar-
deo estratégico de las grandes ciudades y, finalmente, la bomba -
atómica. Desde 1945, por consiguiente, la sociedad ha desarrollado
una sistemática campaña de descrédito de la violencia procedente
de las instituciones antaño monopolizadoras del empleo de la fuer-
za.

Y aunque es muy probable que en unas décadas, la huma-
nidad precise mejor que hoy mismo el foco de donde viene la agre-
sividad maligna, aquí y ahora, y pueda, entonces, producirse una
rectificación en la dirección de los ataques condenatorios, no es
menos cierto que se ha producido ya y de manera irreversible la -
condena del empleo de la fuerza armada que intente justificarse -
con argumentos sacados de la sacralización de los ideales. La --
violencia social y política de nuestro tiempo ha quedado relegada
al ámbito de un conflicto de intereses. La decisión del empleo de
la fuerza armada sigue en manos del poder público, pero con tales
limitaciones de intervención que sólo ante un cúmulo de agresio--
nes intolerables la opinión pública estaría dispuesta a sostenerse
dócilmente durante unos meses sobre la declaración del estado ofi-
cial de guerra.

La condena de la violencia que legalmente procede de
las instituciones queda, en la conciencia de muchos de nuestros -
contemporáneos, ratificada con la tolerancia de la violencia apa-
rentemente emprendida con espontaneidad por las víctimas aparen--
tes de una injusticia. El servicio efectivo que el hombre de uni-
forme presta a su propia comunidad para protegerle de enemigos ar-
mados, caso de producir daños más graves que los mínimos, será ob-
jeto de un juicio de responsabilidades. Contrariamente, la falta
de moderación del espontáneo de la violencia se tutelará con ga-
rantías procesales.

El modernista, desde fuera del conflicto, es decir, -
desde fuera del apasionamiento de la confrontación, logra así te-
ner su conciencia tranquila. Pero rara vez logrará, de no mediar
un cambio de actitud de la sociedad producido por el miedo a la -
derrota (fue el caso de los aliados contra Hitler), la deseable -
identidad de sentimientos que, -a imagen de la armonía entre los
combatientes- debe existir entre el combatiente y el no combatien-
te. Es a través de la nunca demasiado difícil diabolización del -
adversario, -el enemigo público número uno- como históricamente -
se ha venido logrando la movilización del pueblo hacia la guerra.

CUARTA NOTA: LA ATENCION A LOS PROBLEMAS DEL MUNDO

La primera respuesta que la Modernidad, no siempre negativa en la consideración del quehacer de los militares de carrera, dió a las protestas del pacifismo contemporáneo consistió, y sigue consistiendo, en derivar el potencial de trabajo de las Unidades de los Ejércitos en tiempo de paz hacia tareas de desarrollo económico y social. Se habló, ya desde tiempos de Lyautey hasta la hora de Jaurés, de los ejércitos como Escuela, Taller y Hogar; es la función social del oficial.

La Modernidad, asustada del analfabetismo que la ley del servicio militar, universal, general y obligatorio concentraba en los cuarteles, se aplicó a la conciliación de las dos demandas: seguridad y desarrollo. Incluso en las grandes potencias neocolonialistas se coordinó la definición de la acción protectora a favor del progreso, -que debían cumplir en Ultramar los ejércitos,- con la acción educadora en beneficio de los soldados procedentes de las zonas más retrasadas de su propio territorio. Ello ocurría en el seno del Estado liberal. Cuando el Estado social de derecho revisó la situación creada empezó a devolver hacia las escuelas públicas una responsabilidad que los militares, en principio, no habían reclamado para sí.

Pero la clave del viejo encargo siguió vigente. Se había sentado el precedente de la prioritaria atención a los problemas de este mundo, sólo atenuada en la excepcionalidad del estado de guerra o alerta. La mística profesional del "todo por la Patria" del "dar la vida si preciso fuera", del "derramamiento de la última gota de sangre", etc... había quedado subsumida en un servicio concreto a la sociedad del bienestar, al que se le daba preferencia.

Pero la cuestión no es tan simple. En el mundo de las cosas reales, se está viendo claro que cuando un Ejército actúa en fuerza, la misión encomendada le sumerge en los principios de ética más exigentes y menos adecuados a la imagen del bienestar, porque hay peligro de perecer. Entonces, se percibe que la razón de ser de las instituciones militares no aconseja que se olvide ni la simbólica, ni la ascética, ni la mística tradicionales.

La ética de los militares contemporáneos, es decir, la ciencia del comportamiento que establece la frontera entre lo que está bien hecho o lo que está mal hecho por ellos, ciertamente que se dirige pragmáticamente a la resolución de un conflicto terrenal de intereses. Pero la variante del riesgo de perecer y

de la posibilidad del ridículo nacional, le da una dimensión de -- transcendencia más que patente al resultado de sus movimientos ope-- racionales. Y esto es inevitable también en el horizonte de la Mo-- dernidad.

No es que la fuerza armada pueda ser acusada, en fun-- ción de su retórica, de estar mirando a los problemas del más allá, cuando un problema conduce a que irrumpa en sus filas para sus ac-- tos el calificativo de cruzada o guerra santa, o el más moderno de guerra de liberación. El militar y el soldado en este trance de -- combate se ocupan de problemas vivos al servicio de la seguridad -- colectiva, de la defensa de la comunidad, de la represión de una -- amenaza, etc... pero si de verdad lo hacen arriesgadamente, sin -- abuso de la fortaleza propia y sin escamotear el peligro de muerte para sí mismos o para sus subordinados, nada tiene de extraño que en el fondo de sus almas brote la necesidad de una bendición de -- Dios y se dé por supuesta la promesa de un reconocimiento en la -- otra vida del sacrificio que se hace en ésta, sobre todo si es ti-- bio el aplauso de la sociedad a sus desvelos.

Esta circunstancia no es lo permanente del género de vida militar; por lo tanto , no se debe esgrimir en todo instante, sólo por analogía, ni anotarse con antelación a su real cumplimen-- to en una situación. Pero hay que advertir que si la Modernidad -- culminara su acción secularizadora en el ámbito de las institucio-- nes militares de una Nación y diera preferencia a cuanto desacrali-- za el ejercicio en guerra de la función de mandar se correrá el -- riesgo suplementario de la desmoralización de esta fuerza armada. Es un riesgo del que sólo algunos dirigentes políticos suelen ser conscientes, con tiempo para enmendarlo, en la sociedad democráti-- ca avanzada.

Y es que los conflictos armados propios de la Moderni-- dad, rara vez se dan por resueltos por la mera demostración (esta-- dística o televisiva) de fuerza. Reclaman, para la satisfacción del soldado que pasa por el trance de combatir y de la sociedad que le envía, una justificación ética de primer orden. Y es bueno que la oficialidad de los Ejércitos, al igual que el personal alistado -- más o menos voluntariamente mantenga en su espíritu la capacidad -- de interpretar su esfuerzo como un razonable gesto de entrega a un valor superior o mejor aún, como una exigencia de su ética o de su religiosidad.

En el horizonte de la Modernidad:

- 1).-- La ética del militar moderno deberá ser, en princi-- pio racional.

- 2).- El empleo legítimo de la fuerza armada es necesario que se ajuste en todos los niveles de autoridad a la verdadera magnitud de la amenaza perturbadora del orden social o internacional.
- 3).- Habrá de ser amistosa la relación con el adversario ocasional, para que la tentación pasional del odio - evite la diabolización permanente del adversario.
- 4).- Finalmente, la moral del combatiente habrá de estar abierta a la religiosidad.

Porque la consumación del riesgo de perecer, también en los tiempos modernos, sólo puede medirse con licitud cuando se concibe como servicio desinteresado a la comunidad, -bien del hombre- o cuando se recibe como obligación grave que el militar va a cumplir bajo la mirada de un Dios en el que se cree.

QUINTA NOTA: LA RECUPERACION DE LA VISION ESCATOLOGICA

El último rasgo que nos permite, desde una perspectiva sociológica, medir el grado de integración del militar español en el horizonte de la Modernidad, nos viene dado por la recuperación en las capas populares, no tanto de la "creencia religiosa" - sino de la "visión escatológica" de las cosas. En el mismo momento en el que se ha decretado la aconfesionalidad del Estado, y por lo tanto se ha prescindido de la genérica misión de los Ejércitos implícita en la llamada defensa o propagación de la civilización -- cristiana, -en España y fuera de España, en sociedades laicas o religiosas- se ha percibido la demanda por parte del presunto combatiente de una asistencia espiritual. Y sobre esta demanda han proliferado, sobre todo en Occidente, pastores de muy diferentes confesiones que exigen el acceso al soldado, la mayor parte de las veces para poner en cuestión la eticidad de su cometido, es decir, - para objetar junto a ellos la tarea militar. Pero también para fortalecer el ánimo del hombre llamado a combatir.

En el último libro de Hans Küng "¿Vida eterna?" se contempla, con datos tomados del espíritu del hombre moderno, esta -- realidad ambiental:

"¿Qué otra cosa es la vida eterna sino la proyección de un deseo? (Feuerbach), vana esperanza para oprimidos (Marx), negación del eterno retorno de lo mismo (Nietzsche), represión -- irreal propia de una inmadurez psíquica (Freud)...".

Pero Küng no deja allí la cuestión. Sabe que tales actitudes de los pensadores del quicio entre los dos últimos siglos no están siendo compartidas más que por las capas cultas que han optado por el ateísmo. Y sigue diciendo, con elementos más ajustados al sentimiento general...

"¿Qué pasa en la muerte?. ¿Y después de la muerte?. - Filósofos más recientes, los filósofos de la existencia y los neomarxistas, ya comenzaron a discutir esta cuestión de forma más diferenciada... De forma que en nuestro mundo, impregnado de positivismo y de materialismo poco a poco se va extendiendo el convencimiento de que la cuestión de la vida no puede zanjarse con meras fórmulas como "deseo", "opio", "resentimiento", "ilusión".

Desde esta sospecha operó la mentalidad del profesional de las armas en tiempo de laicismo, incluso para engendrar creos dos legionarios, decálogos del cadete, códigos del honor, en definitiva, pautas simbólicas de comportamiento privativas del sector militar de la sociedad. Y por cauces laicos de muy diferente estilo, la periódica proliferación de sociedades secretas con sus ritos de iniciación y sus controles o pruebas de ingreso, no hacen sino ratificar la insatisfacción del hombre moderno por el postulado básico de la Modernidad, la explicación científica de todas las cosas.

Ahora bien, la discreta e irónica recuperación moderna de la escatología o, mejor dicho, la escasamente racional mirada a las cosas que trascienden a este mundo, en principio, no conduce a la reconciliación por parte del militar español tradicional con la realidad social contemporánea. Su visión sigue siendo negativa sobre ella, ya que no considera que ése sea el mejor camino. Su confianza en la vida eterna se deriva de la gracia recibida. El militar se defiende de los ataques del positivismo y del materialismo sobre la certeza de haber adoptado al creer en lo trascendente una actitud razonable. El militar creyente desconfía del siglo que está tomando la recuperación escatológica de nuestro tiempo y confía, de nuevo, en que sería bueno para todos sus hombres el salto desde la simbólica, la ascética y la mística profesional hacia la simbólica, la mística y la ascética cristiana.

No cabe duda que esta posibilidad del salto le reconcilia, en alguna medida, con la Modernidad más viva. Desde luego que sigue lejos de contemplarla como un fenómeno radicalmente bueno, como el Bien. Pero lo recibe como el dato condicionante de su vocación. Tanto el cumplimiento de la voluntad de Dios como el seguimiento de Cristo (a los que por razones de conciencia debe aplicar su conducta) antes que separarle del supuesto de la continuidad de su personal definición como hombres de armas, le ratifican

en la necesidad de que sea allí, en el seno de las instituciones militares, donde se produzca su generoso servicio a los demás -- hombres. Y así la Modernidad es recuperada como buena para el militar que mantiene viva su voluntad de servir.

El empeño no le será fácil. Ni fácilmente se reconocerá la posibilidad misma del empeño por parte de los hombres de la Modernidad que hayan desesperado de la posibilidad humanizada en las filas del Ejército del hecho, esencial al género militar de vida, del poder del hombre sobre el hombre y de la presión de la violencia de las estructuras militares sobre la conciencia de ese mismo hombre cuando se le sitúa en el combate. La "vocación" (responsable del mando de otros hombres) y la "misión" (responsable del cuidado de vidas humanas en la fase más virulenta de los conflictos de fuerza) no serán comprendidas, en líneas generales, por cuantos presuman de haber optado por más finos y escrupulosos quehaceres, -ecologismo, pacifismo, etc...- y ellos, los que presumen de sensibles ante la opinión recibirán mayores apoyos.

El militar español contemporáneo sabe que el hombre de la Modernidad necesita de los servicios abnegados de los militares; pero sabe también que no deberá hacer alarde público de -- esa necesidad; sabe que cuando se le pidan tales servicios, el espíritu modernista lo hará poniendo de relieve múltiples condiciones de ejecución y dejando a la vista de todos su aparato de vigilancia y control. La progresiva aproximación del género de vida militar a una situación de radical incomprensión de su naturaleza por la sociedad civil se le aparecerá como un hecho inexorable de la Modernidad. Pero la confianza en la virtualidad de sus servicios deberá ser más fuerte que esa incomprensión.

Pero ambas circunstancias, -la atenta vigilancia social a la normativa a que deberá ajustarse el militar y la probable incomprensión, también social o comunitaria, del mérito de su ejercicio- conducen al militar mismo a la recuperación de la visión escatológica de su personal modo de actuar o servir. No permiten, en cambio, la sacralización total y gratuita de su quehacer, que es lo que todavía predicaban los partidarios de la guerra de liberación en términos inequívocos de guerra santa. Por muchas zonas del Tercer Mundo, donde falta esta atenta vigilancia social, y donde no se produce la probable incomprensión del mérito del guerrero sino su apología, el concepto maoísta de guerra de liberación está cargando muchas armas. Y no sólo en esas zonas. El terrorismo internacional se apunta a idéntica retórica, porque le favorece ante los escrúpulos del ecologismo y del pacifismo, evidentemente válidos para disuadir a la fuerza institucionalizada.

Pero, en definitiva, si se toman con pulcritud los - datos de nuestra realidad social, está justificado creer que el - militar español sigue en condiciones de inscribir su personal ser- vicio de armas en el horizonte de la Modernidad. El militar de nuestro inmediato futuro va a ser capaz de descubrir las razones que en pro de la mejora del mundo se hacen patentes por los entre- sijos de las cinco notas modernas que hemos analizado sin ánimo - de idealizarlas y sin voluntad de descalificarlas.

Lo que queda por hacer, en una medida muy importante, está en manos de los Profesores de los Centros de Enseñanza Mili- tar y de los miembros de las nuevas generaciones de oficiales de los tres Ejércitos.

CONFLICTOS JURIDICOS EN LA REGION DERIVADOS DE LA
NUEVA CONVENCION SOBRE EL DERECHO DEL MAR

- Por D. Francisco FERNANDEZ SEGADO,
profesor de la Universidad Autónoma
de Madrid.
- Colaborador del Instituto Español
de Estudios Estratégicos del CESE-
DEN.

1.- La Convención sobre el Derecho del Mar de 1982.

A comienzos de la década de los setenta las Naciones Unidas convocaban la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, - que había finalmente de plasmar en la Convención aprobada el 30 de abril de 1982, por una mayoría de 130 votos a favor, 4 en -- contra y 17 abstenciones (entre las que se encontraba la de Espa^{ña} ña).

La Convención ha introducido novedades de interés en el marco del Derecho del Mar; a éllas nos referimos sucintamente.

A. El Mar Territorial

La soberanía del Estado ribereño se extiende, como es sabido, más allá de su territorio y aguas interiores, a una -- franja de mar adyacente tradicionalmente denominada "Mar territo^{rial} rial", expresión que ha sustituido a otras como "aguas jurisdic^{ciones} cionales" o "territoriales".

Según el art^o 2^o de la Convención, el Estado ribereño ejerce soberanía sobre el "mar territorial" así como sobre el - espacio aéreo que se levante por encima de él y el lecho y sub-- suelo del mar. Este "mar territorial" tendrá una extensión máxi^{ma} ma de doce millas, que, no obstante, tiene algunas excepciones. Así, los Estados adyacentes o con costas situadas frente a fren^{te} te no podrán extender su mar territorial más allá de una línea me^{dia} dia determinada de forma tal que todos sus puntos equidisten de los puntos más próximos de las líneas de base desde las que se - mide la anchura del mar territorial en cada Estado, líneas éstas que son, en general, las líneas de bajamar a lo largo de la cos^{ta} ta.

Junto al "mar territorial" nos encontramos con un nuevo espacio para la protección de ciertos intereses del ribereño: la "zona contigua", definida por la Convención como "una zona de alta mar contigua al mar territorial" donde el Estado ribereño ejerce la vigilancia necesaria para impedir o sancionar las violaciones aduaneras, fiscales, de inmigración y sanitarias que puedan cometerse o se hayan cometido en su propio territorio o en su mar territorial. Esta "zona contigua" no podrá extenderse más allá de las veinticuatro millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide el mar territorial.

Quizá convenga antes de pasar a otro punto, hacer una referencia a la legislación española en torno al mar territorial.

Una Ley de 4 de enero de 1977, la Ley 10/77 (BOE de 8 de enero de 1977), ha venido a regular el mar territorial por lo que a España afecta.

En su Exposición de Motivos, la norma en cuestión justifica su existencia en base a la necesidad y urgencia de poner fin a la situación de absoluta imprecisión jurídica existente en torno a lo que ha de entenderse por mar territorial:

"En el ordenamiento español -se afirma en la E. de M.- no existe norma alguna que defina con precisión qué ha de entenderse por mar territorial español. Las variadas disposiciones relativas al ejercicio de competencias estatales específicas en la faja marítima que rodea nuestras costas utilizan diversas denominaciones, como 'aguas jurisdiccionales', 'zona marítima española', 'aguas españolas', 'mar litoral nacional', incluso la de 'mar territorial'. Por otra parte, las disposiciones que utilizan esas expresiones y muy particularmente la de 'aguas jurisdiccionales', refieren el concepto al ámbito específico de la materia regulada por la disposición de que se trate (a efectos pesqueros, fiscales, sanitarios, etc.)".

Por todo ello, se hacía preciso definir con carácter general la noción del "Mar Territorial", de conformidad con el Derecho Internacional en vigor, en aquel momento, recordémoslo, la Convención de Ginebra, de 29 de abril de 1958, a la que España se adhirió con fecha de 25 de febrero de 1971. Al llevar a cabo dicha definición del "Mar Territorial", se procedió ya a fijar la anchura de esa zona, estableciéndola en doce millas marinas, "y ello en atención a que éste es el límite establecido en la actualidad por la mayoría de los Estados y considerado -- conforme al Derecho Internacional vigente".

Es preciso asimismo recordar que tanto a efectos pesqueros (Ley 20/1967, de 8 de abril) como a los fiscales (Decreto 3281/1968, de 26 de diciembre) tal venía siendo ya el límite establecido para el ejercicio de la jurisdicción española.

Pues bien, de conformidad con el artº 1º de la Ley 10/77, "la soberanía del Estado español se extiende, fuera de su territorio y de sus aguas interiores, al mar territorial adyacente a sus costas, delimitado de conformidad con lo preceptuado en los artículos siguientes". Dicha soberanía se ejerce, de acuerdo con el Derecho Internacional, sobre la columna de agua, el lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar, así como el espacio aéreo suprayacente.

La Ley aborda a renglón seguido la delimitación interior y exterior del mar territorial español.

La Ley, en lo que a la delimitación interior del mar territorial se refiere, acoge el sistema de las líneas de base rectas y las líneas de cierre de bahías, lo que se justifica en base a las ventajas técnicas de este sistema, en especial, en una costa accidentada como la española, y asimismo, por sus ventajas a efectos del trazado de las líneas de equidistancia para la delimitación de los espacios marítimos respecto de los correspondientes a los otros Estados.

A tenor del artº 2º de la Ley, "el límite interior del mar territorial viene determinado por la línea de la bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno".

En cuanto a la delimitación exterior del mar territorial, el artº 3º de la Ley prescribe que ese límite estará determinado "por una línea trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de doce millas náuticas de los puntos más próximos de las líneas de base a que se refiere el artículo anterior".

La Ley escoge, por lo que afecta a la delimitación exterior del mar territorial, la única norma que unilateralmente cabe dictar, esto es, la de que, salvo mutuo acuerdo en contrario, el mar territorial no se extenderá, en relación con los países vecinos y con aquellos cuyas costas se encuentren frente a las españolas, más allá de una línea media determinada de forma tal que todos sus puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial de cada uno de dichos países, trazadas de conformidad con el Derecho Internacional.

Por último, la Ley respeta los derechos de pesca de aquellos Estados cuyos nacionales podían pescar en el momento de su promulgación en nuestras aguas en virtud de lo dispuesto en el Convenio europeo de pesca de 9 de marzo de 1964 o en Convenios bilaterales.

B. La plataforma continental

La Convención de Ginebra de 1958 definió la "plataforma continental" en base a dos criterios: de profundidad uno y funcional otro. Según el artº 1º de la Convención sobre la Plataforma Continental, adoptada en Ginebra el 29 de abril de 1958, se entiende por tal, "el lecho del mar y el subsuelo de las zonas marítimas adyacentes a las costas, pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de ese límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas.

La Convención de 1982 ha cambiado los criterios jurídicos seguidos en 1958, combinando un doble elemento: la distancia de 200 millas, con independencia de la profundidad, al reconocer a los países ribereños que no disponen de plataforma continental en sentido geológico la facultad de ejercer derechos soberanos para explorar y explotar los recursos naturales del lecho y subsuelo del mar hasta esa distancia de 200 millas, y la idea de plataforma continental en sentido propiamente geológico, que se reconoce respecto de aquellos Estados (Argentina, Canadá, India...) que posean plataformas geológicas amplias, superiores a las 200 millas.

C. La Zona Económica Exclusiva.

Se trata de una institución nacida de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar, que la define como "un área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste". Su anchura máxima se fija en 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la extensión del mar territorial. En esta Zona el Estado ribereño tiene:

- a) derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y ordenación de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, del lecho y el subsuelo del mar y de las aguas suprayacentes;

- b) jurisdicción de acuerdo con la Convención, con respecto: al establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, a la investigación científica marina, a la protección y preservación del medio marino... etc.

En esta Zona el Estado ribereño tiene derechos soberanos, consiguientemente, para la exploración, explotación, conservación y ordenación de los recursos pesqueros, bien que el Estado ribereño dará acceso a otros Estados a la pesca en la Zona Económica Exclusiva. En efecto, ante la petición de muchos Estados de que se regulase el sistema general de acceso de otros Estados distintos del ribereño a la pesca en la referida Zona, se iba a buscar una fórmula al efecto inspirada en estas pautas:

- a) derecho del Estado ribereño a la determinación de la captura permisible de los recursos vivos en su Zona Económica Exclusiva;
- b) derecho asimismo a la determinación de su propia capacidad de captura;
- c) cuando carezca de capacidad para explotar toda la captura permisible, el Estado ribereño dará acceso a otros Estados al excedente. Con ello, la noción de "excedente" se convierte en la clave del régimen de acceso de nacionales de otros Estados. En realidad, el acceso al "excedente" se fija mediante acuerdos, por lo que nos hallamos ante un "pacto in contrahendo".

Por lo demás, cabe advertir que la Convención establece una serie de disposiciones especiales para tres categorías de Estados:

- a) Estados de pesca habitual en la zona;
- b) Estados sin litoral, y
- c) Estados con características geográficas especiales (los que en la III Conferencia se llamaron a sí mismos "en situación geográfica desventajosa").

Respecto a los primeros, el párrafo tercero del artículo 62 de la Convención prescribe tan solo que entre los factores que tendrá en cuenta el Estado ribereño para dar a otros Estados acceso a la Zona Económica Exclusiva mediante acuerdos o arreglos

figurará "la necesidad de reducir al mínimo la perturbación económica de los Estados cuyos nacionales han pescado habitualmente en la zona o han hecho esfuerzos sustanciales de investigación o identificación de las poblaciones".

En relación a los Estados sin litoral, el artº 69 establece que tendrán derecho a participar en la explotación de una parte apropiada del excedente de recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños de la misma región y subregión a través de acuerdos bilaterales, subregionales o regionales. El acceso de los Estados sin litoral se configura, -- pues, como un derecho, siendo el ámbito geográfico de este derecho distinto según se trate de Estados en desarrollo o Estados desarrollados.

Por último, en relación a los Estados con características geográficas especiales, el párrafo segundo del artº 70 de la Convención los define como "los Estados ribereños, incluidos los Estados ribereños de mares cerrados o semicerrados, cuya situación geográfica los haga depender de la explotación de los recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de otros Estados de la subregión o región para el adecuado abastecimiento de pesca a fin de satisfacer las necesidades en materia de nutrición de su población o de partes de ella, así como los Estados ribereños que no puedan reivindicar zonas económicas exclusivas propias".

Como en el caso de los Estados sin litoral, las condiciones de acceso se configuran como un derecho, cuyo ámbito geográfico es distinto según se trate de Estados en desarrollo o Estados desarrollados.

A la vista de cuanto hemos expuesto, parece que puede llegarse a la conclusión de que la Convención de 1982 se inclina manifiestamente hacia la satisfacción y protección de los intereses de los Estados ribereños. Articulado el régimen de acceso sobre la noción clave de "excedente", y siendo éste la diferencia resultante entre la captura permisible y la capacidad de captura, hay que tener en cuenta que uno y otro concepto son determinados de modo unilateral por el Estado ribereño: discrecionalmente, se dice en el artº 297, 3, a/, relativo a la solución de controversias, a cuyo tenor:

"Las controversias relativas a la interpretación o la aplicación de las disposiciones de la presente Convención en relación con las pesquerías se resolverán de conformidad con la sección 2ª (procedimientos obligatorios conducentes a decisiones obligatorias), con la

salvedad de que el Estado ribereño no estará obligado a aceptar que se someta a los procedimientos de solución establecidos en dicha sección ninguna controversia relativa a sus derechos soberanos respecto a los recursos vivos en la zona económica exclusiva o al ejercicio de esos derechos, incluidas sus facultades discrecionales para determinar la captura permisible, su capacidad de explotación, la asignación de excedentes a otros Estados y las modalidades y condiciones establecidas en sus leyes y reglamentos de conservación y administración".

D.-> Régimen de los estrechos.

El régimen jurídico de los estrechos utilizados para la navegación, tal como resulta de la costumbre internacional vigente y de la codificación que de ella se hizo en la Convención de Ginebra de 1958, sobre Mar Territorial y Zona contigua, es el de paso inocente por el mar territorial, bien que sin posibilidad de suspensión.

Al interferir, sin embargo, dicho régimen los intereses estratégicos de carácter hegemónico que las superpotencias y sus aliados en uno y otro bloque tienen en la actualidad, ésta se iba a convertir en una de las cuestiones más debatidas y en la que se producirían mayores presiones al objeto de forzar un cambio de régimen. La Convención de 1982 sería en extremo sensible a tales pretensiones.

En efecto, la Convención ha optado por la dualidad de regímenes postulada por las potencias marítimas.

Excepcionalmente, se mantiene el régimen de paso inocente en:

- 1ª) Los estrechos que unan el alta mar o zona económica exclusiva con el mar territorial de un Estado extranjero; y
- 2ª) Los formados por una isla del propio ribereño y el continente si existiera ruta alternativa en iguales condiciones hidrográficas y de navegación por el lado del alta mar o zona económica exclusiva.

En los restantes estrechos usados para la navegación internacional entre una parte del alta mar o de una zona económica exclusiva y otra parte del alta mar o zona económica exclusiva, se aplicará el régimen de paso en tránsito para todos los buques y aeronaves, definiéndose dicho paso como "la libertad de navegación y sobrevuelo exclusivamente para los fines del tránsito rápido e ininterrumpido por el estrecho".

Expuestos los rasgos más destacados contenidos en la Convención de 1982, respecto a las cuestiones que mayores problemas pueden plantear, vamos a abordar los conflictos jurídicos que pueden surgir, o que ya se han planteado, en el área que nos ocupa, contemplándolos de modo específico desde la perspectiva española.

2.- Conflictos jurídicos en el Area.

España se ve involucrada en una multiplicidad de conflictos que alcanzan a sus diversos espacios marítimos y que, en ciertos supuestos, involucran a diferentes Estados, convirtiéndose se en auténticos conflictos multipolares en el Area.

A efectos sistemáticos, separaremos el Area mediterránea y el Area Atlántica, distinguiendo en esta última, a su vez, tres Subáreas: el Atlántico nord-noroeste, el Atlántico suroeste y el Area de Canarias.

A) Area Mediterránea.

Varios son los conflictos que pueden destacarse aquí:

- a) La delimitación de la Zona Económica Exclusiva, - problema que involucra a España, Argelia, Marruecos y Francia, excluyendo a Italia, dado que se ha procedido, sin que se plantee ningún contencioso, a la delimitación entre Baleares y Cerdeña, tomando como punto de referencia el ámbito de la plataforma continental.
- b) Problemática suscitada por el "tácito" reconocimiento español de aguas jurisdiccionales de la Base inglesa de Gibraltar, lo que incide sobre nuestro mar territorial.

a) La delimitación de la Zona Económica Exclusiva.

España debe negociar con Marruecos, Francia y Argelia. Ante todo, conviene recordar que el artº 74 de la Convención, que contempla la delimitación de la Zona Económica Exclusiva entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente, prescribe en su apartado 1º que: "La delimitación de la Z.E. E. entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente se efectuará por acuerdo entre ellos sobre la base del Derecho Internacional, a que se hace referencia en el artº 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, a fin de llegar a una solución equitativa".

Si no se llegare a un acuerdo dentro de un plazo razonable, los Estados interesados, a tenor del apartado siguiente del propio artículo, recurrirán a los procedimientos previstos por la propia Convención (en su parte XV) para la solución de controversias. En tanto no se haya llegado a un acuerdo, los Estados interesados, con espíritu de cooperación y comprensión, harán todo lo posible por concertar arreglos provisionales de carácter práctico y, durante ese período de transición, no harán nada que pueda poner en peligro u obstaculizar la conclusión del acuerdo definitivo. En todo caso, los aludidos arreglos no prejuzgarán la delimitación definitiva.

Retornando a la problemática esbozada antes, cabe decir que si los países en hipotético litigio admitiesen el principio de la equidistancia no deberían surgir problemas de ningún tipo.

Caso contrario, la delimitación con Francia de la Z.E. E. puede suscitar un litigio en el golfo de León. Una posible solución podría venir dada por la opción por una coincidencia entre Z.E.E. y plataforma continental, lo que implicaría reproducir lo acaecido en el Golfo de Vizcaya.

Argelia pertenece al grupo de países que en la Conferencia sobre el Derecho del Mar sostuvo el criterio de equidad en las delimitaciones marítimas, negando además a las islas el derecho a Z.E.E. La defensa de estos principios puede crear fricciones entre, especialmente, España y Argelia.

Con Marruecos los problemas suscitados, en especial con España, son diversos. De entrada, cabe indicar que las líneas de base fijadas por este país mediante el Decreto nº2-75-311 (B.O. de 13 de agosto de 1975) encierran dentro de aguas interiores marroquíes a Ceuta, Melilla, las Chafarinas y los Peñones, lo que, obviamente, no puede ser aceptado por España, que ya me-

dianete Nota Verbal n°3816, de 5 de febrero de 1976, del Ministerio de Asuntos Exteriores, formuló su más enérgica protesta por la vulneración que de nuestra soberanía implica tal Decreto, haciéndose expresa y plena reserva de nuestros derechos.

Alborán tiene derecho a ZEE, pero en todo caso, es evidente que nadie puede negarle a esta pequeña Isla un círculo de mar territorial de 12 millas de radio. En Ceuta, el problema puede venir suscitado en términos de si debe acudirse a la equidistancia o a la equidad a efectos de concretar su ZEE, pero es obvio que le corresponde tal Zona.

Con todo, el mayor problema se plantea respecto a Melilla, por mor de la construcción por Marruecos del puerto de Beni-Enzar, a lo que hay que añadir la desfavorable situación geográfica de las aguas de Melilla a efectos de trazar las líneas medianas o de equidistancia. Desde luego, desde la perspectiva jurídica-marítima, los mayores problemas se plantean respecto a Melilla.

La problemática es casi inexistente en relación con las Islas Chafarinas, pues la delimitación de su ZEE no choca ni con la ZEE argelina ni apenas tampoco con la marroquí.

En cuanto a los Peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas, de acuerdo con las líneas de bases rectas establecidas por Marruecos han quedado ya dentro de sus aguas interiores. Aún admitiendo que carezcan de ZEE, es evidente que en sus aguas debe existir un derecho de paso inocente, tal como se halla establecido en la Convención. No olvidemos que cuando por virtud del trazado de una línea de base recta se encierra en aguas interiores zonas que anteriormente no se consideraban como tales, como mínimo, deberá respetarse aquel derecho de paso inocente.

Diremos por último, refiriéndonos a Baleares, que las aguas de la ZEE generada por el archipiélago balear deben quedar integradas en el conjunto de nuestra ZEE al existir una distancia inferior a 400 millas entre las islas y la península.

Por todo lo dicho, cabe concluir subrayando que nuestros territorios del Norte de Africa pueden convertirse en una importante fuente de litigios con Marruecos especialmente al delimitar los espacios marítimos que corresponden a los mismos.

b) Problemática suscitada en relación a Gibraltar.

El "tácito" reconocimiento español de aguas jurisdiccionales de la Base de la Roca incide problemáticamente sobre la delimitación de nuestro mar territorial.

En todo caso, España, por principio, no reconoce como aguas británicas en la Bahía de Algeciras más que las interiores del puerto tal y como existía en 1713, dado que la cesión a la Corona británica sólo especificaba "la ciudad y castillo de Gibraltar con su puerto". Sin embargo, las aguas del puerto nunca fueron definidas de mutuo acuerdo. Un Real Decreto de 10 de diciembre de 1876 estableció que debían considerarse como "aguas inglesas" "a efectos puramente fiscales" las comprendidas al Oeste entre la falda del Peñón y la línea recta que partiendo de Punta Mala pasa a dos millas de Punta Europa, con una extensión total de tres millas. Esta concesión fue derogada casi un siglo después (por Decreto de 19 de octubre de 1967), lo que motivó la respuesta británica de establecer el criterio de línea media o equidistante.

Cuando España entre 1976-1977 estableció sus líneas de base recta, no se quiso entrar en el tema de las aguas de Gibraltar, por lo que esas líneas terminan en la punta del Acebuche y comienza (en dirección al Mediterráneo) en punta Carbonera. Bien es verdad que la Ley 10/77, sobre mar territorial, contiene una disposición final en la que, de modo expreso, se determina que "el presente texto legal no puede ser interpretado como reconocimiento de cualesquiera derechos o situaciones relativos a los aspectos marítimos de Gibraltar que no estén comprendidos en el artº 10 del Tratado de Utrecht, de 13 de julio de 1713.

En todo caso, los conflictos entre el Reino Unido y España en razón de los límites del mar territorial quedan latentes, aun cuando pueden saltar en cualquier momento.

B) Area Atlántica

Como ya indicamos, separaremos tres sub-áreas:

- a) Atlántico nord-noroeste.
- b) Atlántico suroeste.
- c) Canarias.

a) Area del Atlántico Nord-noroeste.

Esta Zona comprende el litoral gallego y cantábrico, y plantea la delimitación con Francia y Portugal.

El 29 de enero de 1984 se firmó entre España y Francia el Convenio sobre delimitación del mar territorial y de la zona contigua en el Golfo de Vizcaya (de Gascuña). Con la misma fecha se firmó asimismo un Tratado sobre delimitación de las plataformas continentales. Sin embargo, es preciso subrayar que el artº 6º del Convenio hispano-francés antes citado determina que sus disposiciones no afectarán al régimen de las aguas y espacios aéreos suprayacentes, por lo que se circunscribe a la plataforma continental. Dentro del Golfo de Vizcaya las aguas están aún por delimitar.

Con Portugal, el 12 de febrero de 1976, se firmaron en Guarda sendos Convenios de delimitación del mar territorial y de la plataforma continental. Estos Convenios no llegaron, sin embargo, a ser ratificados. Con posterioridad, en diciembre de 1978, y con motivo de haber decretado ambos países una ZEE de 200 millas, se iniciaron nuevas conversaciones al objeto de llegar a un acuerdo definitivo, que no pudo ser alcanzado debido al problema surgido en la delimitación entre las Islas Canarias y la de Madeira. Ambas partes acordaron mantener provisionalmente el criterio de la equidistancia en lo que a la delimitación de la ZEE se refiere.

Un punto problemático se ha suscitado con Portugal a raíz del trazado de las líneas de base rectas en la costa occidental portuguesa, y en concreto, en relación a la Isla de Berlíng.

Portugal ha usado de su legítimo derecho de trazar líneas de base rectas, aprovechando en su favor la tolerancia que permite la redacción ambigua del artº 7º de la Convención de 1982, por mor de cuyo apartado primero:

"En los lugares en que la costa tenga profundas aberturas y escotaduras o en los que haya una franja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata, puede adoptarse, como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse el mar territorial, el de líneas de base rectas que unan los puntos apropiados".

En las islas atlánticas portuguesas y en la mayor parte del litoral continental este trazado no repercute en los intē

reses españoles; sin embargo, no sucede así en el caso de la Isla de Berlinga, donde esta decisión del Gobierno portugués ha -- privado a los pescadores españoles de unas cuantas millas de ricos caladeros secularmente utilizados.

b) Area del Atlántico Suroeste.

Esta Zona se desarrolla a partir del litoral del Golfo de Cádiz, tiene forma triangular y se encuentra enclavada entre -- las Zonas Económicas Exclusivas de España, Portugal y Marruecos.

Sólo nos ofrece una delimitación conocida, llevada a -- cabo por el Decreto portugués nº 119/78. Consiguientemente, la delimitación no se ha llevado a cabo por Convenio bilateral, sino -- unilateralmente, marcando el límite exterior de la zona económica exclusiva portuguesa.

c) Area Atlántica de Canarias.

La primera cuestión que, con carácter previo, cabe -- plantear al efecto es la del tratamiento jurídico de las islas en la Convención de 1982.

En la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar el tema no planteó especiales problemas, y así, la Convención de 1958 reconoció el derecho de las islas a tener mar territorial en condiciones normales, y la Convención sobre plataforma continental les atribuyó derechos de soberanía para la exploración y explotación de los recursos naturales de tal espacio de acuerdo también al régimen general.

El problema se ofrecerá con aristas más dificultosas en la III Conferencia. Viejos agravios de Turquía, Túnez y otros Estados con islas cerca de sus costas, situadas en la plataforma que constituía la prolongación natural de su territorio, pero bajo soberanía extranjera, se iban a plantear de nuevo.

La solución que finalmente se adoptará será la de que en las Islas el mar territorial, la zona contigua, la ZEE y la -- plataforma continental se determinarán de conformidad con las -- disposiciones aplicables a otras extensiones terrestres; sólo -- las rocas no aptas para mantener habitabilidad humana o vida económica propia carecerán del derecho a tener ZEE y plataforma continental, aunque no así mar territorial.

En cuanto a los archipiélagos, la Convención vino a separar "ab initio" los Estados archipelágicos de los "archipiélagos de Estado", esto es, Estados mixtos que no sólo ostentan soberanía sobre territorio continental, sino también sobre uno o más archipiélagos, cual es el caso de España. Sólo los Estados archipelágicos se ven beneficiados por el tratamiento jurídico previsto por la Convención, que les permite trazar líneas de base archipelágicas rectas que unan los puntos extremos de las islas y los arrecifes emergentes más alejados del archipiélago.

Ahora bien, en el texto actual, no se contempla la figura de los "archipiélagos de los Estados". A ello se une el consenso internacional para no aplicarles los criterios que con respecto a las líneas de base se han fijado para cerrar el mar interior de los Estados archipelágicos.

A la vista de estas consideraciones, debemos centrarnos en la problemática jurídica suscitada en relación a Canarias, archipiélago respecto del cual conviene decir que su plataforma continental sigue casi con exactitud el contorno de la costa de cada isla a distancias que oscilan entre una y tres millas.

Dos problemas principales se suscitan al efecto:

- a) La delimitación de las Zonas Económicas Exclusivas entre Canarias y Madeira, en la que surge el litigio provocado por la posición de las Islas Salvajes en el Decreto-Ley portugués de 9 de junio de 1978, en el que se les otorga unilateralmente una ZEE.
- b) La delimitación con Marruecos en el Area Canarias-Sahara, que puede implicar también a Mauritania, y que afecta de modo específico a Fuerteventura y Lanzarote.

a) La problemática entre Canarias y Madeira.

El Instituto Hidrográfico de Portugal publicaba en 1978 la Carta nº 1001, trazada en base al Decreto-Ley de 9 de junio de 1978, por el que se establecía la Zona Económica de 200 millas. En dicha Carta, se otorga a las Islas Salvajes, unilateralmente, una ZEE.

Tal circunstancia motivada en diciembre de 1978 inicio de negociaciones entre Portugal y España, que no conducían a

un acuerdo por virtud de la posición española de no reconocer a las Salvajes como Islas susceptibles de tener ZEE propia, pues, a juicio español, tales Islas entran dentro de la previsión del apartado 3º del artº 121, por mor del cual:

"Las rocas no aptas para mantener habitación o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental".

Por su lado, Portugal pretendía establecer la línea divisoria no entre Madeira y Canarias, sino entre las Salvajes y el archipiélago canario.

España, aún manteniendo la posición expuesta antes, se avino, con el fin de solventar el problema, a conceder a las Salvajes un mar territorial de 12 millas, prolongando seis millas más su zona contigua. Portugal presentaría a su vez una nueva propuesta intermedia, que no sería aceptada por España, suspendiéndose las negociaciones, y acordando ambas partes, como ya dijimos, seguir aplicando de modo provisional los Convenios de Guarda de 1976 en lo referente a la delimitación del mar territorial y la plataforma continental, mientras que la delimitación de la zona económica en el continente seguiría el criterio de la equidistancia, previsto en las leyes de ambos países.

Aunque con respecto a las Islas Salvajes, podemos decir que, por ejemplo, el "New Geographical Dictionary Western" las define como "grupo de pequeñas islas deshabitadas, aproximadamente a 180 millas al sur-suroeste de Madeira, con existencia de un faro en cada uno de los islotes, Salvaje grande y Salvaje pequeño, distante entre sí diez millas", lo cierto es que la relativa ambigüedad del artº 121,3 de la Convención puede conducir a conclusiones definitorias sólo excepcionalmente.

b) La problemática con Marruecos en el Area de Canarias.

El resto de la Zona Económica canaria se encuentra sin delimitar y comprende por el Oeste un sector que alcanza la extensión máxima de 200 millas y por el Este una franja a delimitar con la costa africana, que suscita un problema de soberanía con Marruecos y, en menor medida, con Mauritania y, en su caso, con la República Árabe Saharaui Democrática, siendo de reseñar que la línea de delimitación transcurre en su mayor parte por fondos superiores a los mil metros.

3.- Otros aspectos conflictivos.

Una cuestión que, adicionalmente, puede suscitar conflictos no tanto ya jurídicos, sino más bien políticos, se refiere a los estrechos usados para la navegación internacional y, -- más en concreto, al Estrecho de Gibraltar.

Es evidente que los estrechos revisten una particular importancia para las operaciones navales, de modo específico cuando ofrecen la única derrota rápida hacia un área de crisis política o militar, y también por las peculiares condiciones que supone la proximidad de las costas dominantes.

Los problemas de paso por los estrechos fueron reconocidos ya en la Conferencia de la Liga de las Naciones, celebrada en La Haya en 1930, en la que se acordaría que no podría impedirse en ningún caso el libre tránsito por los mares, incluyendo a los estrechos de navegación internacional que unan dos zonas de alta mar, y ello ni tan siquiera aunque se tratara de buques de guerra.

Ya hemos puesto de relieve cómo la Convención de 1982 ha venido a introducir una nueva forma de navegación: el "paso - en tránsito", derecho que se reconoce (artº 38.1) a todos los buques, y que no puede ser obstaculizado. Aunque ese derecho se reconoce "exclusivamente para los fines del tránsito rápido e ininterrumpido por el estrecho entre una parte de la alta mar o de una zona económica exclusiva", es lo cierto que ese requisito de tránsito rápido e ininterrumpido no impedirá el paso por el estrecho para entrar en un Estado ribereño del estrecho, para salir de dicho Estado o para regresar de él, con sujeción, claro está, a las condiciones que regulen la entrada a ese Estado.

En cualquier caso, y pese a la precisa regulación jurídica de las condiciones de la navegación por los estrechos citados, y a la determinación por la Convención, igualmente, de los derechos de los Estados ribereños, es evidente que los derechos de paso por los estrechos se nos presentan como puntos de fricción, pudiendo generar un sinnúmero de discusiones a causa de las posibles pretensiones de control por parte de los Estados ribereños. Cualquier régimen restrictivo podría originar una enorme variedad de problemas políticos y estratégicos.

Ahora bien, por lo que a España se refiere, cabe significar que en ningún momento ni circunstancia ha pretendido obstaculizar la navegación por el Estrecho de Gibraltar.

En todo caso, la importancia del Estrecho de Gibraltar para la seguridad y defensa de Occidente acentúa el carácter potencial de punto de fricción de especial singularidad que presenta el citado Estrecho.

La última "ratio" de su importancia reside en el factor geográfico, ya que en contraste con las fuerzas del Pacto de Varsovia, de carácter eminentemente continental, Occidente ve condicionada su defensa por la enorme distancia que hay que salvar para el aprovisionamiento y, llegado el caso, refuerzo de las fuerzas desplegadas en territorio europeo. Mientras las fuerzas de la OTAN están separadas por una distancia de 6000 kilómetros, las del Pacto de Varsovia lo están tan sólo por 600, lo que entraña una considerable desventaja.

De ahí que la seguridad de las fuerzas del Tratado del Atlántico Norte esté muy condicionada por la libre utilización de las rutas marítimas, garantía inexcusable para la comunicación, el desarrollo del comercio y el transporte de materias primas. Y en ese marco, el Estrecho de Gibraltar adquiere una importancia de primer orden.

Esta misma trascendencia puede convertir este punto de fricción o, por lo menos, en una zona potencialmente conflictiva, no ya tanto como consecuencia de la normativa establecida por la Convención de 1982, sino, más bien, por los propios intereses enfrentados de los dos bloques.

En definitiva, el papel de defensa, y en cierto modo control, del Estrecho es un factor vital para la Alianza Atlántica y a ello dedica los esfuerzos pertinentes. En ello coinciden los objetivos de la Alianza y de España en la zona, aunque tal circunstancia no responda a idénticos intereses, pues, para España, los conflictos tienen su origen, o pueden tenerlo, en el Norte de Africa, tanto por cuestiones de soberanía, como por otras relacionadas por la competencia sobre el control del Estrecho, aspecto éste en el que entran en juego muy diferentes consideraciones y, desde luego, muy diversas potencias.

Debemos referirnos por último, de modo particularizado, a la problemática de la pesca, que afecta a España de modo muy grave.

Recordemos al efecto que nuestra flota pesquera pasó de estar compuesta por 9.469 buques con un registro de 184.571 toneladas en 1950, a 17.148 buques con 807.375 toneladas registradas en 1980

En 1969, España ocupaba el segundo lugar entre los -- países de la O.C.D.E. en número de buques y tonelaje, manteniéndose en idéntico lugar diez años más tarde. A nivel mundial, España ocupaba el octavo lugar (en 1970) en atención al volumen de capturas entre un total de 161 países, mientras que en 1980 -- pasó a ocupar el lugar decimoséptimo.

En 1977, año en que se establece por la casi totalidad de los países la zona económica exclusiva, el espacio pesquero español se localizaba en tres grandes áreas: Atlántico nordeste, Atlántico centro-oriental y Atlántico sur-oriental, espacios éstos de los que sólo el último respondía a un tipo de pesca de gran altura con base fuera de España o mediante largas campañas que incluían el traslado del pescado congelado a buques frigoríficos.

A partir de 1980, el cambio más relevante se ha producido no ya en relación a la distribución geográfica de la flota, sino respecto al estatuto jurídico de las aguas en las que se -- llevan a cabo las capturas, ya que de pescar en aguas libres (al ta mar) se ha pasado a faenar en caladeros sujetos a la jurisdicción de distintos países.

Es cierto que, como ya advertimos, el apartado tercero del artº 62 de la Convención determina como un factor a tener en cuenta por el Estado ribereño a la hora de dar acceso a su -- ZEE a otros Estados, "la necesidad de reducir al mínimo la perturbación económica de los Estados cuyos nacionales han pescado habitualmente en la zona o han hecho esfuerzos sustanciales de investigación". Y a este respecto, cabe recordar nuestros derechos históricos de pesca en buen número de caladeros hoy sujetos a la jurisdicción de otros Estados, así como, igualmente, -- los derechos similares de Portugal en los Bancos de Concepción y Dacia, situados al Norte de las Islas Canarias, dentro de nuestra zona económica exclusiva, Bancos pesqueros éstos en los que desde siempre han venido faenando los palangreros portugueses. Es obvio que, en cualquier caso, hoy, a la vista de la Convención en 1982, la única vía válida para la solución de los posibles conflictos es la vía de la negociación bilateral.

Hoy, las áreas principales de pesca por parte de nuestros buques siguen siendo, básicamente, las mismas que en 1977; -- sin embargo, el volumen de capturas ha experimentado una sensible reducción, que puede considerarse consecuencia obligada de las nuevas disposiciones jurídicas en materia de zona económica exclusiva.

BIBLIOGRAFIA

C E S E D E N .

B I B L I O G R A F I A

(Libros ingresados en la biblioteca de este Centro desde la publicación del Boletín de Información número 197 y relación de altas y bajas de revistas y otras publicaciones).

Febrero 1987.

BOLETIN DE INFORMACION nº 198-XII.

LIBROS

	<u>Referencia</u>
Juan J. Linz	
Conflicto en Euskadi.....	8.554
DON ADOLFO DE CASTRO	
HISTORIA DE CADIZ Y SU PROVINCIA.TOMO I...	8.555
DON ADOLFO DE CASTRO	
HISTORIA DE CADIZ Y SU PROVINCIA.TOMO II..	8.556
HERNANDO COLON	
Historia del Almirante.....	8.557
BERNAL DIAZ DEL CASTILLO	
Historia verdadera de la conquista de la Nueva España. Tomo I.....	8.558
BERNAL DIAZ DEL CASTILLO	
Historia verdadera de la conquista de la Nueva España. Tomo II.....	8.559
ALVAR NUÑEZ CABEZA DE VACA	
Naufragios y comentarios.....	8.560
PEDRO DE CIEZA DE LEON	
La crónica del Perú.....	8.561

	<u>Referencia</u>
PEDRO DE CIEZA DE LEON	
El señorío de los incas.....	8.562
CRONICAS INDIGENAS	
Visión de los vencidos.....	8.563
DIEGO DE LANDA	
Relación de las cosas de Yucatán.....	8.564
JACINTO DE CARVAJAL	
Descubrimiento del río Apure.....	8.565
CRISTOBAL COLON	
Diario de a bordo.....	8.566
HERNAN CORTES	
Cartas de relación.....	8.567
FERNANDO DE ALVA IXTLILXOCHITL	
Historia de la nación chichineca.....	8.568
ANTONIO PIGACETTA	
Primer viaje alrededor del mundo.....	8.569
JUAN DE VILLAGUTIERRE	
Historia de la conquista de Itzá.....	8.570
FRANCISCO DE XEREZ	
Verdadera relación de la conquista del Perú.....	8.571
N. FEDERMANN-V. SCHMIOL	
Alemanes en América.....	8.572
FRAY TORIBIO DE BENAVENTE	
Historia de los indios de la Nueva España.	8.573
PEDRO DE CIEZA DE LEON	
Descubrimiento y conquista del Perú.....	8.574

	<u>Referencia</u>
JUAN RODRIGUEZ FREYLE	
Conquista y descubrimiento del Nuevo Reino de Granada.....	8.575
G. DE CARVAJAL, P. DE ALMESTO Y ALONSO DE ROJAS	
La aventura del Amazonas.....	8.576
MIGUEL RIVERA	
Chilam Balam de Chumayel.....	8.577
GONZALO FERNANDEZ DE OVIEDO	
Sumario de la natural historia de las Indias.	8.578
GARCILASO DE LA VEGA	
La Florida del Inca.....	8.579
RUY DIAZ DE GUZMAN	
La Argentina.....	8.580
MIGUEL LEON-PORTILLA	
Cantos y crónicas del México antiguo.....	8.581
PEDRO FERNANDEZ DE QUIROS	
Descubrimiento de las regiones australes...	8.582
DIEGO MUÑOZ CAMARGO	
Historia de Tlaxcala.....	8.583
PASCUAL DE ANDAGOYA	
Relación y documentos.....	8.584
FRANCISCO HERNANDEZ	
Antigüedades de la Nueva España.....	8.585
Ministerio de Economía y Hacienda	
ESTADISTICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE ESPA- ÑA 1983.....	8.586

Referencia

Ministerio de Economía y Hacienda	
ESTADISTICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA 1984.....	8.587
Organización del Tratado del Atlántico Norte	
MANUAL DE LA OTAN.....	8.588
EDUARDO LOPEZ-ARANGUREN	
LA CONCIENCIA REGIONAL EN EL PROCESO AUTONOMICO.....	8.589
Ministerio de Economía y Hacienda	
ESTADISTICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA 1984 COMERCIO CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS.	8.590
Ministerio de Educación y Ciencia	
CENTROS DE INVESTIGACION EN ESPAÑA.....	8.593
FUNDACION ORTEGA Y GASSET	
Revista de Occidente. Nº 65.....	8.594
MACROMETRICA	
CIFRAS DE LA ESPAÑA ECONOMICA.....	8.595
OLIVETTI	
TELEGRAFIA.....	8.596
DEPARTAMENTO DE LAS FUERZAS AEREAS	
VUELO INSTRUMENTAL.....	8.597
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES	
REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS.VOL 13 Nº 2.....	8.598
FUNDACION ORTEGA Y GASSET	
Revista de Occidente. Nº 67.....	8.599
EDUCACION A DISTANCIA	
REVISTA DE DERECHO POLITICO. Nº 22.....	8.600
BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO	
CONTRATOS DEL ESTADO.....	8.601

	<u>Referencia</u>
BUSERUP Y MACK	
GUERRA SIN ARMAS. LA NO VIOLENCIA EN LA DE- FENSA NACIONAL.....	8.602
FISAS ARMENGOL	
PAZ, GUERRA Y DEFENSA.....	8.603
S.I.P.R.I.	
ARMAMENTOS Y DESARME EN EL MUNDO. ANUARIO - REDUCIDO DEL S.I.P.R.I. 1985.....	8.604
SMITH,D	
LA ECONOMIA DEL MILITARISMO.....	8.605
FUNDACION ORTEGA Y GASSET	
Revista de Occidente. Nº 65.....	8.606
P. PRESTON y D. SMYTH	
ESPAÑA ANTE LA CEE Y LA OTAN.....	8.607
BANCO EXTERIOR DE ESPAÑA	
LAS REGIONES DE EUROPA.....	8.608

REVISTAS

A.L.T.A.S

Ninguna.

B.A.J.A.S

Ninguna.