

LA PERMANENTE ACTUALIZACION DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

I

España, como otros países de sus características, abunda en programas y declaraciones sobre su política exterior o, si se prefiere, sobre su participación en las relaciones internacionales. Prescindimos de remotas declaraciones, como la «Instrucción Reservada de Estado»—algunos de cuyos puntos, enunciados en el siglo XVIII, conservan clarividencia utilizable—, y de apreciaciones de personalidades eminentes en los siglos XIX y XX¹, rápidamente envejecidas, ya que muchas de sus circunstancias cambiaron para no reproducirse nunca. Nos sobran evocaciones y escasean las actualizaciones, al menos sistematizadas y generales. Las relaciones exteriores españolas, como todas, se insertan en un sistema mundial, que si es condicionante para los «grandes», resulta mucho más limitativo para los menores. Aunque el determinismo internacional no es fatalista ni conduce a la pasividad; cuanto mayores sean las limitaciones y los obstáculos, más aguda y más inteligente tiene que ser la acción. Acción de equipo—élite decían nuestros padres—, acompañada por un sentir nacional que alcance hasta a los menos preparados. ¡Ay de los pueblos que trasladan sus inevitables discusiones domésticas a sus objetivos exteriores! Su suerte se equipara con la de los acéfalos, situación que, por ejemplo, padeció España en 1815, el año que descendió definitivamente de potencia mundial a potencia semienclaustrada.

¹ En el número 2 de POLÍTICA INTERNACIONAL, y bajo el título de «Algunos libros españoles sobre política internacional», publiqué un trabajo que no era mera lista bibliográfica, sino que comentaba el contenido de bastantes obras sobre la materia (el propósito, siempre sujeto a humano fallo era el de no omitir ninguna obra importante). Luego hay que seguir la materia en las relaciones bibliográficas—epígrafes «España» y correlativos—que suelen aparecer en todos los números de nuestra revista. Pero los textos oficiales (Tratados, Declaraciones, etc.) están extremadamente dispersos por falta de recopiladores y la información es desigual: pobre y dulzona la española, seleccionada negativamente y agria la extranjera.

Ahora bien, vivimos en una época en la que parece ser exacto, y no puro «error de perspectiva», el viejo mito de la aceleración de los acontecimientos. Si la primera gran guerra derrumbó mucho (sobre todo en Europa) del orden preexistente, alumbrando gérmenes que se manifestaron más tarde, como la expansión comunista y lo que se llama descolonización, la segunda gran guerra—que para colmo de dificultades encontró a España iniciando la convalecencia de una contienda interior, en la que muchas potencias intervinieron—acabó por demoler casi todo lo preexistente, aunque subsistan arcaicos pintoresquismos que significan poco, y no para construir un nuevo sistema sólido. Las aparatosas afirmaciones de tantas Cartas—San Francisco, Bogotá, Adis-Abebba, etc.—quedan en eso: en solemnidades enunciativas. Una mezcla de «ley de la selva» atomizada y de exigencias de la solidaridad mundial aparece a cada paso en un cuadro de circunstancias y acontecimientos incongruentes y contradictorios, cambiantes a veces súbitamente o prolongados más allá de lo lógico y conveniente para la paz del mundo. Los mismos grandes sufren los efectos de los derrumbamientos que han provocado. Con mayor motivo los menores, inocentes o no. España flota en ese cuadro mundial, a cuyos momentáneos pormenores pugnan por acomodarse nuestras relaciones exteriores, procurando mantener siempre ideales u objetivos que, siendo añejos, siguen en pie—lo que denota que no se trata de caprichos o diversiones y en varios casos que son objetivos no conseguidos—por más que tropiecen con ingentes dificultades, surgidas de novedades también ingentes². En realidad, incluso a las potencias con mayores posibilida-

² Para ceñirnos en breve y próxima selección a los textos recientes sobre nuestra acción exterior, recordemos la parte consagrada a nuestras relaciones externas en las sucesivas declaraciones de los Gobiernos españoles al constituirse (el último, XIV desde 1938, en 29 de octubre de 1969, con reorganización parcial en 14 de abril de 1970); análogas partes en los mensajes del Jefe del Estado a las Cortes o al país en Navidad (el último, en la de 1971) y algunas de las más expresivas manifestaciones de personalidades políticas. Siempre con el temor a las omisiones importantes e involuntarias, anotamos las declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores a *ABC* de 19 de diciembre de 1969 y 25 de octubre de 1970 y su conferencia el 3 de febrero de 1971 en el CESEDEN. Sus declaraciones a *France-Soir* el 15 de marzo de 1971. Su conferencia en Sevilla el 26 de abril de 1971. Su coloquio en Barcelona el 7 de mayo de 1971, seguido de las declaraciones a *Momento* el 20 del mismo mes y año. Las que hizo en Atenas el 20 de julio siguiente. El discurso ante la ONU el 1 de octubre de 1971. Las declaraciones a *El Correo Catalán* en 29 de diciembre de 1971. Concluiremos con sus explicaciones ante la TV argentina en 28 de enero de 1972; porque la alusión a los comunicados conjuntos publicados tras de sus frecuentes viajes (ciento siete días en 1971) ocuparía gran espacio, y en cierto modo sus tesis quedan comprendidas por las expuestas, más amplias. Otros ministros (Comercio, Información, Obras Públicas, Hacienda, etc.) también han formulado interesantes manifestaciones, así como autoridades variadas; recordamos la del capitán general de la IV Región (24 de mayo de 1969 y

des neutralistas—escasas: las «Suizas» no se fabrican—les alcanzan hasta los acontecimientos cuya presentación les hacen aparecer como ajenos. Pero los pequeños—término que alcanza a todos los no atómicos, por la progresiva desaparición de «segundos brillantes» y «terceros importantes»—tienen que conformarse con seleccionar austeramente sus iniciativas, sin que exista completa reciprocidad en las de los otros que soportan. Lo que, insistimos, es una inexorable incitación a la agudización del ingenio y al aprovechamiento de las oportunidades que no se repiten. La historia diplomática de España podría llenar volúmenes con la relación de las «ocasiones perdidas» —o desperdiciadas— por causas tan heterogéneas como la desgana, la mala información y la ingenua aceptación de promesas exteriores, que duraron lo que los momentos de apuro, o de necesitarlos, de quienes las formulaban. Por lo demás, seguimos ocupando puesto destacado —es decir, lamentable— entre los pueblos «distráidos» por las maniobras ajenas de nuestros objetivos exteriores, incluso por esa especie extrema de maniobra, que consiste en provocar los enfrentamientos domésticos.

II

Para que los árboles no nos impidan ver el bosque seleccionemos rigurosamente los puntos a tratar, aun sabiendo que quedarán fuera aspectos importantes del panorama exterior. Brotan en primera línea problemas añejos y otros que lo van siendo. Así, Gibraltar y Portugal. Las vecindades europeas y africanas (por tierra, mediterránea, y atlántica por mar). El mundo hispánico y el subdesarrollado. La progresiva erección de bloques como el europeo y la labor de organizaciones como la ONU y la OTAN. Nuestra cultura, nuestro comercio, nuestra emigración. La paz y la guerra, ambas incluíbles en el enunciado ambicioso de la «seguridad mundial», tan difundido en una época de inseguridad permanente. Son temas que no se prestan a prioridades inmutables; sus urgencias cambian con los momentos, y es obligado que así se consagre en la tarea exterior española; y no son temas aislados

otras de los embajadores señores Argüelles y Ullastres. Por lo demás, lamentamos una vez más esa tónica de muchos medios informativos españoles, que incita a éstos a acudir a fuentes extranjeras, con frecuencia venenosas, para completar su conocimiento de los asuntos mundiales que afectan a España. Creemos—no sé si ingenuamente—que la publicidad y la difusión en general benefician la postura española ante los acontecimientos exteriores. Bien está la reserva—por ejemplo, sobre negociaciones en curso o materias estratégicas—, pero mejor su prudente empleo.

entre sí; a veces el rumbo de uno arrastra el de otros que parecen independientes. ¿Quién negará que hay un trasfondo por lo común oscuro entre ciertas cuestiones bilaterales españolas y la actitud de los organismos multinationales cada vez que se trata de algo español? TrASFondo no reciente ni exclusivo, pero que adopta ahora formas insidiosas que congelan o paralizan lo que precisa ser actualizado con rapidez y profundidad para que pueda seguir rigiendo. Porque los estadios diplomáticamente superados parecen cadáveres insepultos o, cuando menos, lazaretos que aíslan a pueblos que —como todos— necesitan aire y trato para proseguir su presencia en el mundo. Los viejos coloniajes, los ruidosos, cayeron en gran parte sobre países aislados o retrasados. Los nuevos coloniajes, más o menos disimulados, intentan crear esas condiciones propiciadas para ejercerse. El engranaje de las solidaridades o simplemente de los ecos internacionales los perturba. ¿No resulta mucho más incómoda hoy una matanza en Derry que otra mayor hace medio siglo en Arimtsar? Lo peligroso son las falsas —o huecas— vinculaciones que producen la sensación de agilidad y seguridad, y luego conducen a crueles despertares. La rudeza con que la España de 1898 se encontró aislada no se repitió —aunque sí el aislamiento— en fechas posteriores, decisivas en muchos aspectos de su vida internacional. Pero bajo nuevas formas puede reproducirse.

Bien; resumiendo drásticamente, desde 1939 España contaba con una serie de posiciones y nexos exteriores que cronológicamente pueden enumerarse así: Acuerdo peninsular (17 de marzo de 1939, con los protocolos de 29 de agosto de 1940, 20 de septiembre de 1948 y 22 de mayo de 1970). Concordato de 27 de agosto de 1953. Acuerdos con los Estados Unidos (iniciados por los de 26 de septiembre de 1953, renovados a los diez años justos y sustituidos por el de 6 de agosto de 1970). Ingreso en la ONU (14 de diciembre de 1955). Acuerdos descolonizadores y convencionalmente «asimilables» (iniciados con Marruecos el 7 de abril de 1956, seguidos de otros, alguno como el relativo a Ifni, de 4 de enero de 1969; la independencia a Guinea no fue objeto de ningún Tratado). Acuerdo —no sabemos cómo llamarlo— con la CEE (29 de junio de 1970). No podemos alargar la lista para no extraviarnos. Al lado de esta materia hay —como en la reciente física— una antimateria: exclusión del Consejo de Europa; exclusión, con agravantes que desearíamos no quedaran en el tintero, de la OTAN. Atasco en el problema de Gibraltar. Y una zona intermedia: funcionamiento insatisfactorio de alguno de aquellos acuerdos. Insistimos: ese balance no es un caso

único. Todos los países tienen problemas exteriores resueltos o encauzados, otros pendientes de solución y otros sin ofrecer perspectivas de ella. La consecuencia es no considerar la situación de España como fatal. Lo que no impide la utilidad de un repaso—tan sincero como falible: el autor carece de muchos datos y puede estar apasionado en la natural defensa de los puntos de vista españoles—, al igual que se hace en todas las naciones por quienes sienten interés por estas materias. Que cada vez son más numerosos, pues lo exterior lo invade todo.

III

Los acuerdos peninsulares han respondido a su punto de partida. No se pactó demasiado, pero sí bastante y útil en 1939; y no se ha alterado después el clima de cooperación práctica en aspectos concretos entre los dos vecinos. Quedan materias en las que cada país practica su política propia porque posee intereses propios. Portugal es una gran potencia ultramarina, sobre todo en Africa Austral. No es potencia mediterránea. Está en la OTAN y ha venido estando en la AELCO. España y Portugal coinciden en el sostenimiento de criterios de defensa occidental y en su acercamiento a los países de sus respectivas culturas. Se comunican mejor; sus nacionales visitan más al vecino y afrontan en común problemas derivados de su vecindad: ríos, saltos, pesca, protección sanitaria y fiscal, etc. Que falta labor por hacer no significa que sea escaso el camino recorrido desde 1939 y mantenido por los sucesores del llorado doctor Salazar, el primer peninsular en la visión de una azarosa época.

Del Concordato de 1953 y en general de las relaciones entre la Iglesia y el Estado—católico—no queremos ocuparnos por no ser expertos en tan delicada materia. Simplemente recordamos que en la prensa española han tenido eco las posiciones de quienes discuten si debe actualizarse el Concordato; reemplazarlo por acuerdos parciales o escoger otra vía de armónica relación. Y evocamos los excelentes discursos pronunciados por persona no sospechosa de infidelidad a la Iglesia, el subsecretario de Justicia, don Alfredo López en Valencia, La Coruña y León, pletóricos de indicaciones y sugerencias³. La celeridad mundial alcanza a la renovación de la vida eclesíastica,

³ Aparecen editados bajo el título «Iglesia y Estado» en el número 37 de *Documentación Española* (enero 1972).

iniciada con el Concilio Vaticano II, y España, país latino, tiene que acusar los ecos de polémicas y actitudes, en general inspirados por buenos deseos, aunque no se excluyan las demasías.

Mucho más podría escribirse sobre las relaciones con los Estados Unidos, el más poderoso de los países con los que España tiene un amplio tratado de cooperación, el de 1970, que, a diferencia de sus precedentes, no se limita a los aspectos militar y económico, sino que alcanza también a los culturales, científico-técnicos, de medio ambiente y urbanismo, agricultura e informativo. Seríamos amnésicos de no tener presente el ambiente de escepticismo y prevención en torno a la proporcionalidad de los derechos y deberes de las partes, que abrigan muchos españoles. Puede deberse a parquedad de explicaciones⁴ o ese mal ambiente puede estar acentuado por el giro de la política norteamericana en el último período del mandato de Nixon—nos referimos al actual, sin juzgar que sea único o primero—de ahorros drásticos, devaluación, medidas proteccionistas, recelos disimulados ante la Europa económica, reconcimiento de Pekín, retirada gradual de Asia y otras medidas trascendentes que repercuten sobre los demás países. España, nunca abundantemente «regada» por la ayuda americana—por ejemplo, en comparación a Yugoslavia y aun proporcionalmente a Marruecos—, ha sufrido rudamente los impactos de algunas de estas medidas, para cuya explicación—en nuestro caso—no faltaron voces discordantes e injustas, como cuando Fullbright calificó de «desagradecido» a su país, que ayudó a nacer y a crecer al suyo; que olvidó el asalto de 1898 y que aceptó bases peligrosas cerca de sus núcleos, así como muchas iniciativas del poderoso. Por eso, lo que muchos españoles se preguntan no es si el Acuerdo de 1970 está bien o mal, puesto que su letra puede ser razonable, sino si se aplica como debe o continúan ciertas tradiciones desconcertantes de períodos anteriores. Y también se preguntan si, por mucho entusiasmo que ponga el Estado español en su cooperación con los Estados Unidos, las realidades de la nueva política americana permiten esperar un eco adecuado como contraprestación de riesgos y servicios. Sabemos que la sustitución de los Estados Unidos como «cooperador» no se presenta nada fácil—hay opciones no «aislacionistas», pero sí aventuradas, y la más seria es peligrosa—; pero no sabemos por qué, sin aspirar a tratos excepcionales (como los de Israel o el Reino

⁴ En las páginas de esta revista se publicó un valioso trabajo de un especialista (don Enrique Manera Regueyra) defendiendo las ventajas del Acuerdo, con explicaciones concretas. El autor ha escrito mucho sobre el tema; véanse los números 108 y 114 de esta revista.

Unido), habríamos de estar en el dibujable grupo de los países que «no es necesario atender mucho porque se contentan con lo que con ellos se haga». Los Estados Unidos han podido hacer más por llevar a España a la OTAN, que nos discrimina con relación a democracias de todo tipo—incluso griego y turco—, dado que España sirve gratuitamente, aunque sin publicidad, a la OTAN, por la que no sentimos entusiasmo. Han podido llamar a Marruecos a la cordura en muchos momentos—desde la agresión a Ifni en 1957—y han podido recordar a sus parientes angloparlantes que no necesitaban encastillarse en el desprecio de los anhelos españoles respecto de Gibraltar; una negociación seria sobre Gibraltar, en torno al cual no agitamos slogans ni realizamos actos demagógicos, como otros países más escuchados, citando como país a Malta. Pero, en fin, cuando los expertos en asuntos internacionales—los tecnócratas—insisten en la ardorosa fidelidad a Washington, sus motivos tendrán. Consignemos, para cerrar con alguna nota estimulante este tema, las declaraciones de la Cancillería española, de que, dentro del Acuerdo de 1970—y ya que la otra parte ha formulado elásticas e incalculables reservas sobre sus deberes—, el uso de las bases en caso de conflicto se condiciona a la aquiescencia española. Es importante; porque parodiando a Marcel Deat («no morir por Dantzig»), no parece lógico que sufriéramos serios coletazos por defender a países hasta ahora sin relaciones con nosotros, como Israel (aunque en el Oriente árabe se practica más la guerra intestina que la guerra antiisraelí). Ni por defender el Gibraltar colonial.

IV

Con otros países más o menos vecinos o próximos tenemos variadas relaciones. Satisfactorias en unos aspectos—comerciales, culturales, etc.—y no tanto en otros, más afines a lo político. Abundan los contactos hispano-franceses y los acuerdos incluso de alcance militar (como el de 22 de junio de 1970); pero el Pirineo, a voluntad de elementos de dudoso anonimato, lo mismo se vuelve de pronto hostil por una huelga que daña a nuestras exportaciones (¡como si con su trato por el Mercado Común no tuvieran bastante!) que por el coto exento que para el terrorismo supone el Departamento de Bajos Pirineos, donde desconocemos la existencia de ningún «cantón»—al menos, autónomo—vasco-francés. Hay buenas relaciones con Bonn, «gigante económico y enano diplomático», cuya Ostpolitik puede llevarnos

a donde directamente no nos hemos atrevido a ir. Relaciones no malas con Italia—que tiene aquí pequeños y callados ecos económicos de las «provincias hispánicas» del Imperio romano—, pero siempre pendientes de que la sinistra y sus acólitos no crean útil alguna grosería contra el «paese fratello». Nosotros creíamos que estaba reservado a las democracias populares (con las que iniciamos lógicas relaciones consulares) la política de comerciar más y ayudar a los comunistas ibéricos simultáneamente. Pero no, a este lado del «telón» también hay circenses de la diplomacia, a los que la medida española anima a cansarnos con sus pantomimas. No nos parece que España esté imposibilitada de recordar la regla internacional de la reciprocidad a muchas de estas cancillerías⁵.

Con los países hermanos de América, las relaciones son buenas—México aparte por el absurdo enquistamiento de una ruptura «comercializada», incluyendo Chile y Cuba. Una de las satisfacciones de nuestra agobiante época es que el hispanoamericanismo ha soltado retórica y ha ganado en realizaciones, modestas por supuesto, pero tangibles. Estamos por primera vez siguiendo el camino lógico, de no soñar con súbitos e imposibles Commonwealths, sino de preparar los jalones para que sea real su equivalencia. Hasta el despegue de Europa nos empuja a América hispánica.

Y, en fin, seguimos cultivando con inmejorables propósitos y desiguales frutos una política favorable al tercer mundo, acentuada en la continuación de la amistad árabe—dentro de las resoluciones de la ONU y sin antijudaismo, absurdo aquí— y con otros países afroasiáticos. Pero esta política encuentra... sus mayores pruebas en la conducta de quienes más directamente se relacionan con nosotros. Hirsuta la Guinea Ecuatorial, que tantos favores recibe de España. Reticente y maniobrero Marruecos, excitado por terceros y no aplacado con anteriores servicios, y que parece entenderse «democráticamente» con Argelia y Mauritania para decidir por sí lo que corresponde a los saharauis. Son malos ejemplos, frente a los cuales la tole-

⁵ No atribuya el lector a descuido la omisión en ese sumario repaso de nuestras relaciones con el Reino Unido, el Benelux y otros países. En algunos casos hay poco que decir. En otros, poco agradable. Por encima de las frases y de los intentos estimables, el problema de Gibraltar envenena una relación que debería ser buena. Congelación del *status* colonial—con tentativas de consolidarlo y volver a la *belle époque* del *hinterland* laboral y recreativo—no significa que el problema siga igual; porque el anacronismo de la única colonia en Europa agrava, por el solo transcurso del tiempo, las consecuencias de esa cabeza potencial de inmisiones, también cabeza virtual de nuestra neutralización como potencia copotera del Mediterráneo. Ciertamente, no se ven remedios fáciles. Sí se ve con pena que nuestra orientación y nuestra consideración animan al ocupante y les son útiles; Londres respetó más a La Valletta que a Madrid. ¿Aprenderemos algo?

rancia y la esperanza de bonanzas pueden llegar a tener quiebras, no deseadas ni provocadas por España, pero que resulten insoslayables. Felizmente, no hay que añadir a este repaso nombres como Indochina, Bangla Desh o Formosa, aunque sea inevitable recordar que el área del «mar de la China» toca a las entrañables Filipinas. Ser pequeña potencia es incómodo ante la expeditividad de los «grandes». Pero también éstos tienen sus onerosas servidumbres; queden sólo para ellos.

V

En este mundo exuberante de Organismos internacionales, que se reúnen, discuten, acuerdan y a veces hasta actúan—sin excluir las superposiciones y los choques—, España pertenece a muchas de ellas; las ausencias, no por reducidas dejan de ser elocuentes. Está en la ONU—ha figurado en sus Consejos de Seguridad y Económico y Social y tiene un juez en La Haya— y en todas sus agencias especializadas. El español medio ha olvidado los gestos onusianos de 1946-50, pero sabe que la ONU ha dado de sí para España todo lo que podía dar dentro de su estructura, y que seguirá siendo invitada a «descolonizar»—lo que le queda—, mientras que el colonizador que padece gozará de impunidad (veto) onusiano. Ya nadie se sorprende de que para la ONU haya «muertos de primera» y «muertos de segunda» (desde Palestina, Biafra y Congo a Bengala y el Ulster). Lo único que se piensa es que no hay que ser más onusianos que la propia ONU. En los organismos regionales hemos conseguido un observador permanente en la OEA. Pero del otro muestrario, de forzosa mención, sólo estamos en la estadística ODCE. Faltamos (sin excesiva pena, pese a nuestra «vocación europea») del Consejo de Estrasburgo. Y la verdad es que la Europa auténtica, poderosa y peligrosa—la que ya es de los Diez—se alza ante nosotros como inaccesible y dañosa en muchos aspectos. Cierto, empezamos el camino hacia Europa con el Acuerdo de 1970, nada fácil. El tiempo transcurrido ha revelado lo elemental de ese primer paso, precisado en seguida de correcciones y adiciones, reconocidas oficialmente desde que los Seis pasaron a ser Diez. Y lo que se olvida: que son muchos más, por los acuerdos con 18 países africanos y tres levantinos. No soñamos, ni sería prudente, con una entrada plenaria, sólo apta para desarrollados. Aspiramos a un trato no peor que el otorgado a Estados de nuestra estructura. Aunque es un problema en el que no oteamos un futuro fácil. Con la agravante de que

la urgencia en la mejora de ese presente económico se acentúa. Y con el elemento imponderable de la repercusión de los factores extraeconómicos en los puramente económico-sociales. Que algunos tecnócratas no resaltan demasiado. Problema serio, al que no vemos rápida solución; con objetividad, es difícil que alguien diga que tiene «fórmulas mágicas». Entretanto crujen nuestra castigada economía agraria y nuestras exportaciones de «pequeña calidad industrial».

En suma, en las relaciones exteriores de España se han recorrido muchos caminos, se inician otros y siguen algunos poco franqueables. Diríamos que son unas relaciones muy del tercio final del siglo XX. Por lo que hay que cuidar de que no se adormezcan o se «superficialicen».

J. M. C. T.

ESTUDIOS

