II

POLITICA Y DERECHO

MANUEL FRAGA IRIBARNE

POLITICA EXTERIOR Y DE DEFENSA EN LA ESPAÑA DE LOS AÑOS OCHENTA

Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 58, 1981

Política exterior y de defensa en la España de los años ochenta (1)

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. MANUEL FRAGA IRIBARNE (*)

Es muy importante, en este momento, el recordar a la mayoría de los españoles la trascendencia especial y el impacto decisivo de las cuestiones exteriores, en el conjunto de nuestra situación política.

Un largo período de reconcentración en nuestras querellas interiores, una consiguiente discontinuidad en nuestros grupos dirigentes, cuando justamente nuestra política exterior es la que requiere mayor continuidad; una, no siempre bien planteada y a menudo exagerada, polarización entre europeísmo y casticismo; una permanente e insalvable división de fondo en cuanto al concepto mismo de España y el sentido de su Historia (que hoy ha vuelto a reverdecer en torno a la absurda polémica sobre los conceptos de "nación" y "nacionalidad"), frustradora de cara a las grandes empresas exteriores; todo ello son causas de un largo marasmo de aislamiento exterior, de falta de iniciativas y, en definitiva, de serios fracasos para España.

Cuando vuelve uno la vista atrás, al dramático período que se abre con el hundimiento del Antiguo Régimen, en 1808, se encuentran episodios tan increíbles como el Cantón de Cartagean, en el cual el gobierno de la primera República declaró piratas a la mayor parte de nuestros barcos, vergonzosamente apresados por la marina ale-

(*) Disertación en Junta de 5 de mayo de 1981.

mana y británica, y algunos de los cuales nos fueron devueltos precisamente en Gibraltar. Teníamos entonces una flota blindada interesante, que poco antes había sido capaz de realizar operaciones en el Pacífico; como teníamos una flota importante en 1936, que se vio destruida por la guerra civil. Ningún país europeo presenta dos hechos tan graves en la historia naval contemporánea.

Hoy los españoles estamos volviendo a aprender, en nuestra vida diaria, la importancia de la política exterior, y de cuanto con ella se relaciona, y la interpretación de la misma con todos los factores de la vida social. Los aranceles comunitarios europeos, que afectan de modo decisivo a nuestras exportaciones; los caladeros de nuestra flota pesquera, en un mar que ha dejado de ser libre; las dificultades a la emigración y los convenios de seguridad social; los desplazamientos masivos del turismo, las inversiones extranjeras y el peso económico y político de las multinacionales; la inseguridad de las fronteras, frente a los movimientos terroristas, y mil temas más, nos recuerdan cada día que los temas de la política exterior son cuestiones que nos afectan a todos.

I. QUE ES LA POLITICA EXTERIOR

Entiendo por políitca exterior el conjunto de los criterios, planes y acciones por los cuales un Estado nacional se relaciona con las demás potencias internacionales (políticas, económicas, espirituales, etcétera). Es indudable la complejidad y profundidad crecientes de esas relaciones que rebasan las fronteras: en lo económico, piénsese lo que ha sido la crisis del petróleo, a partir de 1971; en lo social, los dramáticos problemas de la emigración y de los refugiados; en lo cultural, la influencia de la radio, de la televisión y de los satélites, y en la vida, pura y simple, la presencia del fantasma nuclear.

Todo ello ha producido, como no podía menos, un desbordamiento del cuadro tradicional de las relaciones internacionales, y de su marco jurídico, en el Derecho europeo de gentes, que lo regía en los últimos tres siglos. Los Estados nacionales, como España, Francia e Inglaterra, han visto superada la idea de frontera terrestre o marítima; ni la primera puede verse hoy cubierta por una cadena de plazas fuertes, ni tampoco las famosas tres millas marinas (alcance de los cañones de costa, en tiempos de Hugo Grocio) tienen nada que ver con las

actuales "zonas económicas", que se extienden hasta las 200 millas. Los problemas de la seguridad fronteriza son totalmente distintos cuando por un puesto pasan en el mes de agosto millares de coches, con largas colas de varios kilómetros, que hacen imposible todo control efectivo, y así sucesivamente.

Pero algo no ha cambiado. Subsiste un hecho fundamental: las relaciones internacionales, a las que se refiere la política exterior, son *relaciones de poder;* un poder cada vez más variado en su origen y multiforme en su ejercicio. El que tiene divisiones aerotransportadas, como Rusia, las hace valer en Afganistán; el que tiene petróleo, como Libia, lo utiliza para promover sus fines políticos; el que ya está dentro de una Comunidad económica o de otra naturaleza, se opone a la entrada de competidores potenciales; el que dispone de una gran emisora de radio, invade las ondas de su vecino, y así sucesivamente. Y, en fin de cuentas, agotados o superados los demás medios de presión, en las relaciones internacionales sigue habiendo un último argumento, "la última razón de los Reyes", es decir, la fuerza, irresisble fuerza de las armas; que también, a su vez, se usa de modo mucho más complejo y sutil, mediante no sólo los medios "convencionales" y las "armas estratégicas", sino a través de los más sutiles y letales procedimientos de la "guerra revolucionaria". En último extremo, en todo aspecto de las relaciones internacionales, siempre está latente la fuerza naval con que uno pueda cubrir a sus mercantes o a sus pesqueros; o la posibilidad de una acción como la de Entebbe o las represalias israelitas en el Líbano o en la central nuclear de Irak; o la capacidad de situar con medios eficaces una bomba termonuclear sobre el territorio adversario; es decir, la *fuerza militar,* que es, dicho sea de paso (y ha sido siempre), la más concentrada y potente forma de la acción humana colectiva. Lo cual, obviamente, enlaza, de modo inexorable, todo planteamiento de política exterior, que no sea "toreo de salón" o propio de una "debating society", con los problemas de la *defensa.*

Así entendida, con total realismo, la política exterior es la resultante de dos conjuntos de factores: por una parte, las *necesidades de toda índole* que un país tiene *en el exterior* (riesgos de agresión, carencia de determinados recursos esenciales, ciudadanos que han de buscar empleo fuera de las fronteras, necesidad de importar técnicas o expertos, etc.), y, por otra, los *medios de todas clases* que, a su vez, pueda emplear para *defender o promover dichos intereses exteriores*

(potencial militar, recursos naturales propios, control de determinadas vías de tránsito, presencia cultural o influencia informativa, etc.). Así, España está siendo agredida por organizaciones terroristas, con claro apoyo internacional; es obvio que depende de asegurar determinadas importaciones de petróleo y de carbón; que en los años de su mayor prosperidad económica, un 8 por 100 de su población activa estuvo trabajando en Europa y algunos países iberoamericanos; que su industria se desarrolló rápidamente bajo licencias extranjeras, etcétera. Igualmente es sabido que España tiene un control potencial sobre las rutas clave Baleares-Gibraltar-Canarias, y sobre la ruta Cádiz-Finisterre; que su territorio es un baluarte montañoso natural en el Sudoeste de Europa; que su lengua es hablada por 300 millones de personas, etc.

Ahora bien: la política exterior *no es* una *resultante automática* de esos dos conjuntos condicionantes (los problemas y los recursos); de ambos salen las *condiciones* en las que puede operar una *voluntad colectiva,* que no es la misma en una nación unida que en una sociedad desunida; en un régimen político dotado de estabilidad y continuidad que en otro sometido a cambios o desgarramientos constantes; en manos de un gobierno fuerte y decidido que de otro débil; dentro de una Administración garantizada contra los vaivenes políticos, que en otra sometida al nepotismo o al partidismo, etc. De aquí la importancia de que la opinión pública se mantenga alerta, y más en momentos de transición, ante unas cuestiones de tanta trascendencia.

En todo caso, quede como conclusión de esta primera serie de consideraciones, que la política exterior, compleja y difícil como es, necesita un plan de conjunto, una visión fría y realista, una continuidad en la ejecución, y unas manos expertas para ejecutarla. Como dijo Walter Lippmann, hay que "establecer un equilibrio, con un confortable superávit en reserva, entre los compromisos de la nación y su propio poder", y el "verdadero hombre de Estado" debe estar seguro de que los compromisos relativos a "ideales, intereses y ambiciones que han de ser mantenidos en el exterior" van a estar cubiertos por un adecuado apoyo en el interior, combinado con "el apoyo que puede hallar en el exterior, enter otras naciones que tengan semejantes (o compatibles) ideales, intereses o ambiciones". La política exterior no es sitio, pues, para improvisados o improvisadores, para ensayistas

de este o aquel idealismo, ni para demagogos o ansiosos de la sonrisa fácil.

II. QUE ES LA POLITICA DE DEFENSA

Por ello, política exterior y defensa son cuestiones inseparables. Entiendo por política de defensa el conjunto de los criterios, planes y acciones por los que un Estado nacional organiza y utiliza la fuerza pública organizada, para hacer frente a cuantos, desde el exterior o el interior, están dispuestos a utilizar la fuerza física para la destrucción de la nación, como entidad política, o a perjudicar su integridad territorial, o de cualquier modo a sus intereses fundamentales, sin los que no podría subsistir, como entidad histórica.

Como se ve, *la cuestión fundamental,* en defensa, es el *uso organizado y sistemático de la fuerza* (en acto o en potencia), como *continuación de la política por este medio;* renunciar al cual sería ponerse en manos del que, a su vez, no estuviera dispuesto a renunciar al uso de la fuerza. Maquiavelo lo dijo de una vez, con su habitual impúdica claridad: normalmente, un hombre desarmado no tiene nada que hacer contra un hombre armado; lo mismo ocurre con las sociedades. Esta es, repito, la cuestión fundamental; no lo son las *formas* en las cuales este principio se realiza en cada momento; ni los procedimientos tácticos o los armamentos con los que se ejecuta la acción defensiva; ni las palabras retóricas o los ingredientes jurídicos del caso. La Legión romana puso fuera de combate a la falange macedónica, como la caballería pesada de los godos aplasó a la legión, y la arcabucería de los tercios a la caballería pesada francesa. En cada caso, una fuerza bien usada dio solución (definitiva) a un problema político, imposible de resolver por otros medios. Eso impide cualquier desarme unilateral.

Probablemente no volveremos a ver una guerra declarada, en los términos clásicos, ni un tratado de paz de los de antes; ni, tal vez, a un Ejército victorioso desfilando por una capital enemiga. Pero mientras haya sociedades humanas las veremos echar pulsos decisivos, basados en su mutua capacidad defensiva.

La complejidad y totalización del fenómeno de la defensa, del cual el componente propiamente militar es cada vez más pequeño, nos

lleva también a un vasto mundo de *factores económicos, sicológicos, informativos, técnicos,* etc.

Pero, repito, los árboles no deben impedirnos ver el bosque: el tema clave de la defensa reside en que existen grupos dispuestos a imponer su voluntad al Estado, utilizando para ello la fuerza: grupos *anarquistas,* que están en contra del principio mismo de organización social; grupos *revolucionarios* o *reaccionarios,* que desean transformar la organización política existente, en esta o aquella dirección, por la violencia; grupos *separatistas,* que desean la alteración de la integridad geográfica del Estado; *grupos de intereses* dispuestos a apoyar la diplomacia del dólar o del rublo con medios coactivos de presión, y así sucesivamente.

Es importante recordar estas verdades elementales, porque a menudo la hojarasca de los aspectos institucionales y formales nos oculta las líneas maestras, el fondo del problema. Del mismo modo que los diplomáticos deben ocuparse de toda clase de problemas económicos, migratorios y turísticos, pero lo hacen con el último fin de potenciar al Estado y su poder (del que depende todo lo demás), así también los Ejércitos, o son instrumentos para la defensa efectiva contra cualquier agresión posible por la violencia, o no son nada más que juegos de soldaditos de plomo. Los Ejércitos no pueden seguir siendo instituciones hechas y equipadas para las guerras de nuestros abuelos, sino para resolver los conflictos de hoy. El Estado de esta hora ha de tener unas instituciones armadas a punto para los ataques reales de hoy, y no recuerdos históricos de los de antaño. Hoy las Fuerzas Armadas impermeabilizan la frontera contra la guerrilla de cada día; se preparan para las complejas acciones en tres dimensiones de la guerra aero-naval, y han de olvidarse de los viejos conflictos en los que se discutía un castillo o una plaza.

Hoy ya no se necesitan guarniciones, porque ya no se toman las plazas, ni éstas son ya nudos de comunicaciones; ni tiene sentido un despliegue militar basado en la ocupación del propio territorio, que tal vez se ha de defender en unos puntos claves y con una estrategia adelantada; y recobra, en cambio, nuevo interés la vieja historia del caballo de Troya y de las murallas de Jericó, frágiles ante las trompetas ideológicas de la lucha cultural. Hoy, en fin, más que nunca, es importante el evitar sabido yerro de prepararse para la última guerra anterior, en lugar de hacerlo para la que viene, y aún mejor para la que ya está ahí, aunque no todos sepan verla.

III. EL HORIZONTE DE LOS AÑOS 80

Vamos, pues, a tratar de política exterior y de defensa *aquí* y ahora, y desde el profundo convencimiento de que si estos planteamientos no se hacen bien y a tiempo, y con el acuerdo básico de un sector suficiente de las fuerzas políticas, necesario en estas cuestiones del Estado, que exigen continuidad, nos podríamos ver, antes del final de la presente década, en situaciones críticas, de las que literalmente dejan a los pueblos al margen de la Historia.

Es menester deslindar, de una vez, la diferencia capital entre la *política exterior* propiamente dicha, y su instrumento auxiliar, las *relaciones públicas exteriores;* del mismo modo que hay que distinguir entre un salvar las apariencias o un mero parcheo, en materia militar, y una verdadera *política de defensa.* Y hemos de añadir que ha de ser la función la que determine el órgano, y no al contrario; el empeñarse en mantener organizaciones obsoletas y apariencias externas (más allá de los legítimos aspectos de continuidad tradicional y de representación simbólica) sería como acometer los actuales problemas industriales con ruecas y lusos, o los de la sanidad meramente con hierbas, tisanas y paños calientes. La oposición de los Concilios medievales al uso de la ballesta, y de Bayardo a las armas de fuego, porque iban contra los métodos de la caballería tradicional, no impidió que tales armas se consolidaran sobre los campos de batalla, derribando al propio tiempo un orden social entero.

No hace falta subrayar la complejidad y dramatismo de los cambios de los que está lleno el actual entorno mundial. Se dispara contra el Papa o contra el presidente de los Estados Unidos, como un pim-pam-pum de feria de pueblo; se atropella a pueblos enteros, como a Camboya o Afganistán, por cambios cínicos de la política internacional; se vive bajo el fantasma de la guerra termonuclear, química o bacteriológica; se gastan recursos enormes en la competencia espacial, mientras faltan recursos para el desarrollo del tercer mundo; se organizan, a cara descubierta, campos de entrenamiento terroristas para que actúen en terceros países con los cuales no se tiene ningún conflicto directo, etc.

No pretendo simplificar en exceso todas estas cuestiones, ni meter en el mismo saco el problema irlandés con el armenio, ni mezclar las violaciones de los derechos en el Tibet y en Uganda; ni negar que ya mucho antes de Marx y de Lenin los mongoles cometieron

increíbles atrocidades. Troya fue destruida por los griegos y Abel muerto por Caín, en lo que describe un delicioso libro medieval español como la más sangrienta batalla de todos los tiempos, puesto que en ella murió la tercera parte de los hombres de la Humanidad de entonces. Pero, indudablemente, hemos de aceptar, a fuer de realistas, que, en el fondo de unos y otros conflictos parciales, late una lucha a fondo y a muerte por el poder mundial; que en ella se juega, directa o indirectamente, el destino de todos los pueblos; que hoy se opera con armas de un alcance y una capacidad de destrucción verdaderamente incalculables; que se han roto los límites normales entre los estados de guerra y de paz, y también entre la política exterior e interior (1); que es inútil la actitud del avestruz, de no darse por enterado de esta situación(sino que hay que asumirla, con todas las consecuencias, o bien tirarse de cabeza a lo que pudiéramos llamar el cubo de la basura de la Historia.

Historia que nos enseña las constantes básicas de toda políitca exterior, y particularmente, en nuestro caso, los insuperables inconvenientes del aislamiento y la indecisión: "el que no contempla el pasado, está condenado a repetirlo". Es cierto que el pasado puede interpretarse mal y que muchas veces las lecciones de la Historia las tomamos de modo equivocado e imperfecto. Pero hay un mensaje inequívoco: el que no se defiende, pierde siempre, y a todos los paños.

Frente a esta verdad elemental se ha ido extendiendo o, mejor, profalando la idea de que *toda guerra fría es intrínsecamente mala* y de que, por lo mismo, no puede haber *ninguna guerra justa,* con lo cual desaparecería el problema de la defensa. Sin negar el lado positivo que late en estas ideas y en la buena intención de quienes las aceptan sin mayor análisis, pues a todos nos gustaría convertir las espadas en rejas de arado, es indudable que el *irenismo* incondicional puede convertirse en el más monstruoso de los falsos ideales, si condujera a que dejásemos el mundo en manos de los peores y los más violentos.

En el confuso y violento mundo de finales del segundo milenio, el principio *si vis pacem, para bellum* conserva todo su valor, como también el adagio "el que da primero, da dos veces". Del débil se

---

(1) Ver mis trabajos *Guerra y diplomacia en el sistema actual de las relaciones internacionales* (Madrid, segunda edición 1977) y *La guerra como forma del conflicto social*, Madrid, 1961.

abusa siempre; y, por otra parte, la capacidad de autodefensa es la prueba por excelencia de que una sociedad reconoce y valora su propia identidad y está en forma.

El razonable deseo de buscar soluciones políticas o pactadas, siempre que sea posible, no debe hacernos olvidar que, frente a un enemigo dispuesto a usar la violencia, "no hay sustituto de la victoria". La primavera de Praga terminó como no debía haber terminado, porque una de las partes utilizó la fuerza, y la otra se abstuvo de intervenir; y lo mismo ha pasado en Angola, Etiopía, Afganistán y tantos otros sitios. Política y guerra están entrelazadas en todo momento: ni puede hacerse política seria sin estar dispuesto a mantener con firmeza las posiciones no negociables, ni, como ya observó Clausewitz, la misma guerra pone fin a las consideraciones políticas que la dominan hasta el final: no en los detalles, por supuesto, pues "no se envían patrullas en base a consideraciones políticas", pero sí en todo lo esencial.

El mundo sigue girando sobre ejes de poder que cuando llega la hora de la verdad s eejerce, incluso en sus aspectos más terribles. El comité asesor de Truman, en el que figuraban, entre otros, los físicos R. Oppenheim y Enrico Fermi, recomendó el empleo de la primera bomba atómica, no sobre un objetivo simbólico, sino sobre algo que demostrase su tremebundo efecto, y ello sin previo aviso, como efectivamente se realizó sobre la desdichada ciudad de Hiroshima.

Puede haber guerras limitadas, pero puede haberlas también ilimitadas; no reconocerlo sería engañarnos a nosotros mismos. Ese es el mundo en que nos ha tocado vivir. Y es propio también de ese mundo el que la Unión Soviética aspira a dominarlo por todos los medios, imponiendo su sistema político y estableciendo la correspondiente hegemonía militar.

La primera presión rusa fue para ampliar los límites de influencia reconocidos en Yalta, o para ampliar su profundidad: primer golpe de Praga, haciendo entrar a Checoslovaquia; intento de derribar a Tito, acciones sobre Irán, Turquía, Grecia y Berlín. Después vino la etapa asiática (Corea, Vietnam, Afganistán, etc.) y lleva años en curso la operación sobre Africa y la ruta del Indico.

---

(2) Ver MORTON HALPERIN: "Limited War: An essay on the development of the theory and an anotated bibliography"; Harvard Center for International Affairs, *Occasional Paper*, núm. 3 (mayo de 1962).

Después de cada momento de avance (aprovechando períodos electorales y de crisis en los Estados Unidos) vienen las fases de consolidación y "distensión"; normalmente cuando ésta se produce, por ejemplo, en Europa, se presiona en otras (3). Creada la O. T. A. N., como respuesta a los primeros movimientos de la U. R. S. S., ésta se ha decidido a consolidar su propia zona, aplastando sin miramientos cualquier movimiento en Alemania Oriental, Hungría o Checoslovaquia; a sanear jurídicamente o por vía diplomática, pero sin ningún tipo de concesiones reales, sus zonas de influencia ("Ostpolitik" y Conferencias de Helsinki, Belgrado y Madrid), y por jugar a la desintegración de las cadenas de alianzas con que Washington intentó contener nuevas expansiones.

En la fase de la "guerra fría" hubo una cierta claridad de objetivos recíprocos, y del lado occidental, una básica confianza entre los aliados, así como un rechazo moral del neutralismo (4). La época de la "distensión" corresponde, en cambio, a una era de menor confianza mutua, de amplias dudas sobre los objetivos y los métodos, de menor deseo de enfrentamiento en todos los campos, pero en la que, evidentemente, una de las partes mantenía con redoblada firmeza sus objetivos últimos.

La crisis cubana de los "missiles" fue decisiva, pues, de una parte, aclaró las dificultades prácticas de una política basada en la "represalia nuclear masiva"; de otra, lanzó a Rusia a buscar la nivelación en todos los terrenos, y en particular en la potencia naval, y abrió, en fin, el paso a la idea de *distensión*.

La política soviética ha mantenido una evidente continuidad, que por cierto enlaza en sus líneas maestras con las del viejo Imperio de los Zares, y es sostenida con tenaz persistencia. Por otra parte, las armas nucleares y termonucleares y en general el tremendo costo de la tecnología bélica, obligan a la cooperación occidental y a las comunidades de defensa. No cabe ningún equilibrio sin la presencia de Estados Unidos en Europa y en otras zonas claves, ni una defensa europea sin una O. T. A. N. fuerte. Por otra parte, ningún sistema de defensa puede ser definitivo; ha de adaptarse constantemente a las realidades y a las acciones del adversario. La "represalia masiva",

(3) Ver G. L. y A. L. WILLIAMS: *Crisis in the European Defence. The next ten years.* Londres, 1974.

(4) Ver The Chicago Council on Foreing Relations: *Detente and the Atlantic Nations.* Chicago, 1977.

y enfrentan cada vez más a las sociedades democráticas de las dominadas por un partido único y totalitario: el caso de Polonia recuerda, una vez más y de modo dramático, la insalvable diferencia. Lo único cierto es que el fantasma nuclear ha creado zonas difusas que si no llegan a constituir intereses comunes obligan a ciertos contactos, para evitar la catástrofe total, pero ha sido imposible crear un *clima duradero de confianza,* porque la U. R. S. S. aprovecha cualquier descuido para ganar ventajas a cualquier precio. A este respecto hay que recordar que mientras el Occidente basa su actual doctrina militar en ser lo bastante fuertes para *evitar la guerra,* sobre el razonamiento de que siendo impensable la guerra nuclear basta con asegurar la mutua destrucción para evitarla, por el contrario, la doctrina soviética se basa en el principio de ganar la guerra como sea y a cualquier costo, sin perjuicio de debilitar al enemigo con el terror nuclear (5).

La U. R. S. S. ha logrado ya la dominación del famoso "Heartland" de Mac Kinder, es decir, de la gran masa territorial central de la "Isla Mundial", a caballo de Europa y Asia, y desde esa sólida base está presionando con éxito sobre Africa, el Oriente Medio, sobre el Mediterráneo y sobre el Indico. Ha logrado una paridad (sino superioridad) sobre ciertos sectores del armamento norteamericano: los SS 20, los nuevos cohetes rusos, son muy superiores en alcance y precisión a los viejos SS 4 y SS 5, y disponen de tres ojivas; el bombardero "Backfire" es de una gran eficacia (6); sus fuerzas navales son de creciente importancia y, como dijo el almirante Sergio Gorshof, "el fin del poder naval soviético es la utilización efectiva de los océanos mundiales para la construcción del comunismo" (7).

Estados Unidos es consciente de ello y, superados los hundimientos sicológicos y morales del 74, no está dispuesta aquella gran nación a celebrar su 200 aniversario (el de la Constitución Federal será en 1989) sin claridad en las ideas y un renovado propósito patriótico; ni a volver a tener unas elecciones como las del 80 con la Embajada

---

(5) Ver JOHN ERICKSON: *Soviet military power and performance*, 1979.

(6) En la década de los años 70, la U. R. S. S. ha gastado en defensa 240.000 millones de dólares más que los Estados Unidos; con lo cual se ha acercado a su poder tecnológico, manteniendo un amplio margen en fuerzas convencionales.

(7) La U. R. S. S. dispone de 2.400 buques de guerra de todos los tipos de ellos, cerca de 500 submarinos) y de la mayor flota mercante del mundo, con 2.500 barcos, todos coordinados con el esfuerzo bélico, en particular en materia de información.

la Comunidad Europea de Defensa, los nuevos planteamientos armamentísticos ("new look", "newer new look" ,etc.) han estado en constante evolución, como los órganos para poner al día la estrategia, en función de nuevas situaciones políticas (Nuclear Planning Group, Grupo Europeo de la O. T. A. N., etc.).

Estados Unidos, por su parte, piensa cada vez menos en términos del idealismo wilsoniano y la "misión salvadora" de América, y cada vez más en términos del "interés nacional"; pero éste, a su vez, vuelve a reconocer que no es posible defenderlo en términos aislacionistas, volviéndose a la idea stimsoniana de que la seguridad del mundo es indivisible.

Es igualmente lógico que un objetivo permanente de la política rusa haya sido la disolución del sistema de alianzas destinado a contener la expansión soviética, y muy especialmente en Europa, reemplazando la O. T. A. N. por un continente neutralizado o filandizado; presionando sistemáticamente para el desarme unilateral (sobre todo, nuclear) de la Europa occidental. No lo ha conseguido hasta ahora, pero sí que la mayoría de estos países limiten sus gastos militares; que se detenga el perfeccionamiento de los armamentos (bomba de neutrones, cohetes de alcance medio) y que los partidos socialistas adopten una actitud más beligerante en contra de la N. A. T. O.

Paralelamente, Estados Unidos (en la época de Nixon) reaccionó con viveza frente a los nuevos desafíos económicos que le llegaban de Europa y del Japón (antes de la crisis energética), al mismo tiempo que en Europa aumentaron (en la época de Carter) las dudas sobre la decisión norteamericana de defenderla a toda costa. Todo ello produjo una "crisis del atlantismo", que es de esperar sea superada bajo la nueva situación Reagan-Haig en Washington, y sin perjuicio de la difícil evaluación de la nueva realidad creada en París con el Gobierno de Mitterand y la inclusión en el mismo de ministros comunistas.

Es indudable que hoy nos encontramos en un momento más favorable al aumento de la tensión que a la distensión, y que por lo mismo hace inaplazables las decisiones. Carecen, por desgracia, de fundamento las esperanzas de supuestas "convergencias" entre las sociedades industriales desarrolladas, como antiguamente la similitud de elementos sociales no impidió los choques bélicos entre las sociedades agrarias. Los elementos políticos y culturales diferencian

del Irán repleta de rehenes. Tras los reiterados informes del Pentágono (8), Washington está convencido de que en la tirada estratégica (cohetes basados en el propio territorio, bombarderos y submarinos nucleares) sólo se mantiene un margen razonable en los pilares segundo y tercero, mientras que en el primero se ha abierto una peligrosa "ventana de vulnerabilidad". Por ello está decidida la Casa Blanca a reforzar de modo indudable el poderío militar americano; la campaña electoral dejó clara la cuestión para la gran mayoría, y el Congreso está actuando en consecuencia al aprobar todas las propuestas presupuestarias del presidente Reagan.

Comienza, pues, una nueva carrera de armamentos (9); aumenta el número de los teatros de enfrentamiento; el Extremo Oriente sigue desarmado; el Oriente Medio se complica cada vez más; Europa está cada vez más débil e insegura; es de temer que Francia bajará aún más la guardia en el Africa negra. Tal es el escenario real de los años 80. Veamos ahora dónde estamos nosotros.

IV. EL PUNTO DE PARTIDA ESPAÑOL

En medio de esa compleja y difícil situación internacional, España se encuentra, a mediados de 1981, abriendo una etapa más de su inacabada transición política, desde la sociedad de "antiguo régimen" a la modernidad política; una más, después de casi dos siglos de

---

(8) Los tres jefes de Estado Mayor declararon, sin rodeos, en 1980, que sus servicios no estaban a la altura de las necesidades de una defensa eficaz.

(9) No es probable que se reanuden las conversaciones SALT. SALT I (a partir de 1972) surge cuando se rompe el "equilibrio de los desequilibrios", basado en la superioridad de la U. R. S. S. en "armas convencionales", compensado por U. S. A. en "armas estratégicas". Se basaba en el principio de "mutua destrucción asegurada" (MAD) como elemento de mutua disuasión, al excluirse los cohetes defensivos.

SALT II (a partir de 1979) comienza al perder más terreno los Estados Unidos (por su propio "complejo Vietnam" y el avance tecnológico soviético) y buscarse (por razones económicas) una limitación tecnológica.

Reagan no está dispuesto a aceptar, de ningún modo, una superioridad rusa (hoy parece ser que real, en la destrucción de "blancos duros", silos, etc.); hay quien estima que en 1992, de seguir las cosas como están, la U. R. S. S. podría destruir, en un primer ataque, el 90 por 100 de los I. C. B. M. norteamericanos. Washington tiene que reconstruir el "equilibrio de los desequilibrios"; ello hace más probable una carrera de armamentos (situación anterior a 1969) que un SALT III, que supondrá una cierta capitulación anticipada para la U.R.S.S. Ver EMILIO BARCIA GARCÍA-VILLAAMIL: "SALT", *Cuadernos de Documentación*. O. I. D., Ministerio de Asuntos Exteriores, 1981.

estremecimientos, con crisis tan graves como las de 1810-1814, 1820-1823, 1834-1845, 1868-1875 y 1931-1939. Estapa aún no cerrada (aunque algunos pretendan lo contrario) y llena de inseguridades y de problemas sin resolver, con dudas graves que, como en el famoso Título VIII de la Constitución, afectan nada menos que a la unidad nacional y a la forma de Estado, habiendo grupos que hacen una lectura federalista de una Constitución en la que no están claras ni las ideas de *nación* y *nacionalidad.*

A ello debe añadirse que, una vez más, el cambio constitucional se ha producido en un momento de baja coyuntura económica, con el consiguiente desencanto de sectores muy amplios, con dos efectos muy graves para la estabilidad del sistema: unos niveles crecientes de *abstención* y un alto grado de *violencia* incontrolada.

Pues bien: en tales circunstancias no cabría un error más grave (ni más indisculpable, precisamente por repetido, a lo largo del último siglo y medio) que el de *aplazar las cuestiones de política exterior y de defensa,* desbordados y ofuscados por cuestiones de política interior y so pretexto de asegurar éstas previamente, pues hoy todos los problemas (el terrorismo vasco, las exportaciones, la pesca o la emigración) tienen un componente exterior. El error indicado ya nos llegó al 98 a servir de campo de ensayo para la segunda guerra mundail. Pero, además, uno de los factores claves de la estabilización interior sería precisamente el de acertar en las decisiones oportunas en materia de política exterior y de defensa; su aplazamiento, por el famoso "pesimismo" de Cánovas, echó por tierra gran parte de sus aciertos en la primera Restauración.

Se trata, pues, de proponer un *conjunto sistemático y complejo de decisiones,* que naturalmente no será posible seguir en este escrito hasta sus últimos detalles e implicaciones, pero que sí intentaremos exponer en sus bases más profundas, intentando no faltar al princiuio de que errar lo menos no importa, si acertamos en lo principal.

A mi juicio, orientados por la Geografía y por la Historia, España se encuentra, *estratégicamente,* en el mundo occidental o atlántico; *económicamente,* en Europa, o mejor en Euráfrica, y *culturalmente,* en Iberoamérica.

De este punto de partida derivan las coordenadas esenciales de una política exterior, que pasamos a analizar seguidamente.

V. LA DECISION FUNDAMENTAL: LA O. T. A. N. FRENTE A OTRAS SOLUCIONES DEL PROBLEMA DE LA DEFENSA EXTERIOR

Como hemos indicado, la Geografía manda. España es la única masa montañosa en el flanco europeo y constituye su baluarte natural en el Sudoeste. Pero, al mismo tiempo, se encuentra situada en una zona clave de las comunicaciones marítimas, y en particular respecto de las mayores arterias petroleras, siendo ejes estratégicos básicos el Baleares-Estrecho-Canarias y el Rota-Finisterre-Estaca de Bares.

La Península Ibérica y sus islas adyacentes están donde están. España ha de compartir con Portugal, no sólo la defensa peninsular, sino la importantísima zona atlántica Canarias-Madeira-Azores (unos 5.000.000 de Km^2). Por Canarias pasan 20.000 barcos cada año y un millón diario de toneladas de petróleo, y se encuentran a un paso clave de las rutas del Caribe y también de las africanas, frente al vacío estratégico de la costa sahariana, llena de interrogantes. Es claro que es España quien debe asegurar su defensa, pero dentro de sistemas más amplios de información, control y apoyo.

En esta posición, España debe decidirse; es obvio que le sería imposible adherirse al Pacto de Varsovia y sólo tiene tres opciones: ser miembro de pleno derecho de la Alianza Atlántica; limitarse a una mera renovación del convenio de bases con los Estados Unidos, y la neutralidad.

Comencemos por el final. Hay dos clases de neutralidad: la armada y la desarmada. La neutralidad desarmada consiste en quedar a merced de todos; es un camino más (sumado a la decadencia económica y a la inestabilidad política) hacia el tercer mundo. La neutralidad, por sí sola, no ofrece seguridad alguna, sino todo lo contrario, como lo demuestra el caso de Bélgica en las dos guerras; salvo que se apoye en una superioridad militar propia, como es el "espléndido aislamiento" de una Inglaterra, dominadora de los mares y primera potencia industrial d ela era victoriana; o se apoye en una fuerza importante, añadida a una situación geográfica favorable (como la de Suecia o la norteamericana en el siglo pasado) o, al menos, en una tradición ininterrumpida y con ventaja para todos, como la neutralidad helvética.

Pero, incluso en este último caso (distinto de la imposición, con garantía mutua, que es el caso de Austria, donde fue el precio de la evacuación soviética), se trata de *neutralidad armada.* Suiza gasta tres veces más, por cabeza, y Suecia cuatro veces, que España, en su propia defensa.

España no ha sido neutral, en los últimos tiempos, por una decisión de política exterior; estuvo ausente de los grandes conflictos europeos por su debilidad interior y porque sus fuerzas militares se consumieron en guerras civiles o en conflictos coloniales derivados de su propia debilidad (de 1814 a 1898, y lo mismo en Africa y en la guerra del Pacífico). Fuimos neutrales, no por un propósito nacional, sino por falta de él, y porque las condiciones del mundo lo permitían. Pero hoy, como hemos visto, esas condiciones han cambiado.

Ese aislamiento, desde la debilidad, nos dejó solos en el 98; no impidió a los submarinos alemanes hundirnos numerosos barcos; nos llevó a ser zona de cuarentena y "no intervención" (nunca tan parecida a la intervención) en 1936; nos obligó a que la División Azul y el convenio de bases se hicieran desde bases débiles.

Hemos de rechazar enérgicamente un porvenir de "finlandización"; es decir, de neutralismo, bajo la hegemonía militar de otro, y su control,en parte directo y en parte por fuerzas políticas interpuestas, de nuestra política interior.

El convenio de bases (cualquiera que sea el nombre que se le dé) tampoco es solución suficiente. La renovación del Tratado de Amistad y Cooperación con los Estados Unidos, de 24 de enero de 1976 (continuación del Tratado de 1953) y de sucesivas renovaciones y prórrogas, es necesaria, pero no cambiará la situación conocida de que, como sus predecesores, *no incluye ninguna garantía explícita de seguridad.* Las "facilidades" marítimas y aéreas benefician a los Estados Unidos e, indirectamente, a la O. T. A. N.; pero nos impide aparecer como neutrales, propiamente dichos, mientras que, de ser atacadas (ellas y su "hinterland"), nadie se obliga a defendernos. Hoy, por otra parte, ya no tienen contrapartida económica (como en el primer decenio), y la ayuda militar que los acompaña es escasa, en forma de créditos y sin verdaderas implicaciones tecnológicas.

Y no hay otras opciones. Se ha mencionado como alternativa la Comunidad Europea de Defensa. Rechazada, en su día, por la IV República Francesa, y aunque ahora reaparezca su sombra en algunas

declaraciones vagas del nuevo Gobierno francés social-comunista, es lo cierto que todos los intentos de revivirla han fracasado. El "Eurogroup", creado en 1968, no ha tenido ninguna efectividad. El artículo 224 del Tratado de Roma (que sólo establece un procedimiento de consultas) tampoco ha servido para propiciar ningún desarrollo europeo en materia de seguridad y defensa, y aunque el tema ha sido de nuevo aludido (siempre tangencialmente) en la "Declaración de idéntidad europea" (Copenhague, 1973) y en los informes Gladwyn (1974) y Hindemans (1975), y el primero de estos informes dio lugar (en 1975) al primer debate del Parlamento europeo sobre cuestiones defensa, sólo sirvió para que precisamente socialistas y comunistas votaran de nuevo en contra de toda idea parecida a una Comunidad Europea de Defensa.

No cabe, en fin, pensar en un *pacto mediterráneo,* dada la fantástica diversidad de los problemas y de las políticas, entre Libia e Israel, entre Líbano y Chipre, entre Albania y Libia, etc. Ni es algo que pueda resolver nuestros problemas una *alianza africana,* orientada hacia el Mogreb (aparte de sus contradicciones internas).

Sólo queda, pues, como respuesta la gran alianza atlántica. Nuestra presencia en ella sería útil para todos, pues este tipo de integraciones estabilizan un área geográfica; se ha hablado de que nuestra adhesión a la N. A. T. O. crearía desequilibrio e inestabilidad; en realidad, lo que crea inseguridad es la existencia de vacíos o de indeterminaciones.

La O. T. A. N. no sólo mejoraría nuestra defensa exterior, sino nuestra estabilidad interior, y abriría perspectivas más amplias a nuestra política exterior. Estar fuera de ella es seguir en las "tinieblas de afuera" de lo que hay, lo que nos priva de información, de experiencia, de elementos de juicio, e incluso nos impide formar una doctrina estratégica moderna. Nos priva de un puesto indispensable en los foros de decisión, donde a lo menos podríamos impedir lo más conveniente para nuestros intereses. Al mantener sin función clara a nuestras Fuerzas Armadas, las disminuye, las deforma y las somete a tentaciones injustificadas.

Debe recordarse, por último, que si nuestra capacidad de opción es limitada, es particularmente mínima para el que está solo; puede ser razonable para el que se incorpora a algo a la vez serio y flexible. Y la O. T. A. N. no es una fórmula rígida; admite una serie de posi-

ciones especiales y diversos grados de participación, acordes con las exigencias de la respectiva situación geográfica, de los compromisos en otras zonas, etc. Finalmente, se quiera reconocer o no, existe una imposibilidad práctica de separar este tema de otras integraciones; es un hecho cierto que todos los miembros de las Comunidades Europeas (los diez) y el único candidato que queda, además de nosotros y Portugal, son miembros de la O. T. A. N.

No debemos dejar pasar la alusión a Portugal sin definir del modo más expreso la necesidad de una cooperación estratégica con el país vecino, en el territorio peninsular y el marítimo, y del modo que sea más aceptable y cómodo para el país vecino (10).

Y, finalmente, un inevitable escolio sobre Gibraltar. España ha de mantener con tenacidad y eficacia la reivindicación territorial en un contencioso que ya lleva casi dos siglos y que hoy es, política y jurídicamente, indiscutible, sobre la última colonia que resta en Europa, y tras las decisiones al respecto de las Naciones Unidas. Tras el avance inglés sobre la supuesta "zona neutral", que culmina en este siglo en la construcción de la verja y del aeropuerto; tras la época Castiella, que fue de claro relanzamiento de la reivindicación, de aplicación estricta del Tratado de Utrecht y de victoria de nuestras tesis en los foros internacionales, ha venido una etapa de mayor ambigüedad, que alcanza su punto máximo en los mal llamados "acuerdos de Lisboa", en los que aparentemente no se ha acordado nada que pueda hacer avanzar la negociación (11).

---

(10) Ver ANTONIO SÁNCHEZ-GIJÓN: *España en la O. T. A. N.* Madrid, 1978.

(11) Sigue pendiente de respuesta mi interpelación al Gobierno, presentada en el Congreso de los Diputados el 17 de diciembre de 1980, y publicada el 21 de enero de 1981, y cuyo texto literal es el siguiente:

"1. A pesar del criterio unánime de esta Cámara de que las medidas en vigor en relación con Gibraltar se levantarán gradualmente y a medida que progresaran las negociaciones con Gran Bretaña, el Gobierno, en el acuerdo de Lisboa, se comprometió a levantarlas a cambio del compromiso inglés de negociar el tema de la soberanía sobre Gibraltar.

Gran Bretaña aceptó dicho compromiso y España, sin embargo, no ha podido levantar las citadas restricciones.

El señor ministro de Asuntos Exteriores ha dicho que las restricciones no desaparecerán hasta que los derechos de los gibraltareños y de los españoles sean iguales y recíprocos.

Pregunta: ¿Puede la postura del Gobierno español ser fundamentada con el texto del acuerdo de Lisboa en la mano?

Pregunta: De no ser así, ¿es que el Gobierno español no piensa cumplir lo acordado en Lisboa?

Los cambios tecnológicos han hecho cambiar, también en el caso de Gibraltar, las revelaciones estratégicas y las consecuencias políticas. En la situación presente, su presencia en Gibraltar da a los ingleses algunas ventajas marginales, a cambio de lesionar intereses españoles fundamentales. Hasta la segunda Guerra Mundial, inclu-

---

En el acuerdo de Lisboa se ha hablado de "suspender las medidas en vigor", en el caso de progreso de las negociaciones.

Pregunta: "¿Ha pensado el Gobierno plantear su demanda de igualdad de derechos dentro del marco de las negociaciones, y, en caso de que no fueran atendidas, restablecer las "medidas en vigor"?

Pregunta: ¿Tiene el Gobierno español presentado al británico una oferta negociadora distinta a la oferta Castiella?

Pregunta: Caso de que se trate de una oferta distinta, ¿podría el Gobierno darnos una idea de las líneas maestras de esta oferta?

Pregunta: Caso de no ser aceptada la misma, ¿estaría dispuesto el Gobierno a restablecer las "medidas en vigor"?

Pregunta: ¿Ha especificado el Gobierno de Gran Bretaña el tipo de igualdad y reciprocidad que desea conseguir?

Pregunta: ¿A qué tipo de medidas se refiere el Gobierno?

— ¿A las restricciones en materia de comunicaciones telefónicas que fueron restablecidas para la Navidad de 1977 y que continúan restablecidas?
— ¿A las restricciones en materia de comercio, cuando España es el cuarto país, y prácticamente el tercero, en la lista de exportadores a Gibraltar?
— ¿A las restricciones en materia de tráfico marítimo que, sin embargo, se producen no sólo desde Algeciras (desde donde se exporta fuel oil a Gibraltar), sino desde Estepona y Puerto Banús (desde donde parten a diario pasajeros, como bien saben algunos miembros de esta Cámara por experiencia personal) a Gibraltar? Incluso desde un bar de Estepona se anuncian viajes "charter" en barco a Gibraltar.
— ¿A la prohibición de sobrevuelo, que es violada impunemente varias veces al mes?
— ¿A las restricciones en materia de utilización de nuestras aguas soberanas, que son utilizadas como fondeadero inglés, sin la menor protesta por parte española?

Pregunta: ¿Quién es el Departamento responsable de que estas medidas se apliquen?

2. La prensa de Gibraltar y la prensa del Campo de Gibraltar han aludido varias veces al hecho de que en La Línea hay hambre. "Le Monde Diplomatique" ha publicado un artículo del profesor Salmon en el que se dice que Gran Bretaña invierte en Gribaltar trece veces más que España en el Campo.

Pregunta: ¿Tiene planes el Gobierno para competir con Gran Bretaña en su propio territorio o al menos evitar situaciones parecidas a las que ocurren en La Línea?

Pregunta: ¿Qué ha hecho el Gobierno en relación con la promesa de uno de sus ministros, el señor García Díez, de potenciar la Comisión Comarcal de Servicios Técnicos del Plan del Campo de Gibraltar?

sive, Gibraltar sólo estaba a merced de un ataque hecho por España o con su colaboración, en ambos casos al precio de entrar en la guerra, y España podía graduar otros tipos de presión sobre la Roca para defender indirectamente otros objetivos (por ejemplo, Canarias). Hoy, todo es distinto: el ataque contra la plaza (que está en nuestro territorio) puede venir de Rusia, o de cualquiera de sus aliados, poniendo en peligro toda la bahía de Algeciras y su "hinterland", sin que España pudiera hacer velar su actitud neutral. Por lo mismo, nuestro acceso a la O. T. A. N. debe negociarse teniendo muy en cuenta estas importantísimas implicaciones.

Terminemos esta parte, concluyendo que no estamos en contra de la disensión, pero que ésta sólo es posible desde una capacidad eficaz de defensa, y que la Historia demuestra el resultado final de todos los desarmes unilaterales: primero viene el desarme, y después, la matanza.

VI. LA POLITICA EUROPEA

Aquí entramos también en consideraciones geográficas, históricas y culturales, pero sobre todo económicas. Sencillamente: los datos de nuestro comercio exterior, del turismo que nos llega, de la emigración que sale, nos dan convincentes datos de que *estamos* en Europa.

Dicho esto (que justifica la rara unanimidad con que se han pronunciado sobre esta cuestión todas las fuerzas políticas españolas del espectro parlamentario) hemos de hablar de la *política europea* con el mismo *realismo y claridad* con que nos hemos referido al tema de la alianza defensiva. Y lo primero que hemos de afirmar es que, hoy más que nunca, Europa es un tema en el que se debaten las *políticas nacionales* y sus intereses, así como los dogmas y también los intereses de las *burocracias internacionales* de Bruselas, Luxemburgo y Es-

---

Pregunta: ¿Es consciente el Gobierno de la pérdida de credibilidad frente a los gibraltareños si no se cumple lo prometido a los campos gibraltareños?

Pregunta: ¿Considera el Gobierno que el plan de desarrollo del Campo de Gibraltar está terminado?

3. El problema de Gribraltar es un problema exterior dentro de España. Si en general la frontera entre lo doméstico y lo internacional aparece cada vez más difuminada, en este caso se puede decir que es inexistente.

Pregunta: ¿Qué tipo de autoridad u organización se encarga de coordinar nuestra política, respecto a Gibraltar, que incluya temas exteriores de defensa y domésticos?

Pregunta: ¿Es consciente el Gobierno de este problema de coordinación?

trasburgo (12). Más claro todavía: "su *lenguaje europeo* ya no representa la conciencia de una causa común, sino la cobertura para la defensa de intereses nacionales (13).

Hay, pues, dos coordenadas de esta cuestión: de una parte, Europa nos interesa; de otra, Europa (como siempre) la tenemos difícil. Nos interesa Eurpoa porque, a pesar de su crisis interna, la Europa comunitaria va a confirmar y a ser un factor importante de nuestro entorno económico y social; por ello, a España le interesa continuar, de modo alerta, sistemático e inteligente, su política de integración europea. Pero no debemos esperar mucho, que no venga de nuestro propio esfuerzo e imaginación, todavía usados de modo insuficiente.

Las Comunidades europeas son, por otra parte, un ejemplo conspicuo de las complejidades actuales d ela política exterior, aparte de los complejos equilibrios internos (que se alternan con cada cambio político interior de volumen en los países mayores, como ocurrió a la llegada de De Gaulle, Mrs. Tatcher, y ahora de Mitterand), las cuatro libertades básicas que son su fundamento (libre circulación de mercancías, de mano de obra y de capitales, y plena libertad de establecimiento y prestación de servicios) producen múltiples contactos de cada nueva adhesión en los grupos de presión interno de cada país miembro (agricultores franceses, consumidores británicos, etc.), a lo que se suman los problemas del reparto de las *cargas* comunitarias (respecto de las cuales ya se ha sublevado el Reino Unido y va camino de plantarse Alemania), así como de los *beneficios* (fondos para la política agraria y regional, principalmente).

Al lado de esto figuran los problemas de la readaptación de la economía española; algún serio informe reciente (14) estima en unos diez años el período de transición suficiente para el desarme arancelario (15) y la paralela remodelación de determinados sectores; y la negociación adecuada de la participación en la política regional y agraria de la Comunidad, que van a ser la principal compensa-

---

(12) Ver FRANS A. M. ALTING VON GEUSAU: *The external relations of the European Community. Perspectives, policies and responses,* 1974, pág. 1.

(13) *Ibídem.*

(14) Ver el informe de la C. E. O. E.: *La empresa española ante la adhesión al Mercado Común,* 1981.

(15) Que lleva unida la alineación sobre el arancel comunitario y la asunción de los regímenes preferenciales con terceros países.

ción para nosotros (unidas a la libre circulación de la mano de obra (16).

Otro tema capital es el de la *pesca,* aunque éste, naturalmente, se plantea en otros muchos escenarios de nuestra política exterior. En 1976, las Comunidades aumentaron su zona de pesca a 200 millas, y en 1977 comenzaron las reducciones y contingentaciones para nuestra zona pesquera, anulando una situación de pesca tradicional en mares libres (sobre todo, el mar céltico) y recientemente reconocida en el Convenio de Londres de 1964 y el Tratado hispano-francés de 1967. El acuerdo-marco de pesca de 15 de abril de 1980 ha sido lógicamente rechazado por el sector pesquero.

Y nos que, en fin, el tema clave de la emigración, hoy mayoritariamente dirigida a los países europeos.

Se ha prometido que se va a una Ley de Emigración y sólo los grupos socialista y comunista han tenido iniciativas. Estos temas de la emigración no tienen que ser patrimonio de la izquierda, ni se les puede dejar en el Parlamento la iniciativa. Es importante este tema, pues hay que actualizar el hecho emigratorio en todas sus fases, en razón de las exigencias de la sociedad española de los 80.

No es bueno el momento para los emigrantes. Los masivos retornos y las dificultades de todo orden que encuentran en su diario quehacer en el país de acogida, tienen que hacer que las autoridades responsables, es decir, el Instituto Español de Emigración, en primer lugar sean conscientes de las dificultades de la tarea y poner los medios adecuados a los fines.

Asimismo, una tarea de significada importancia es la realización del *Censo de Emigrantes,* prometida varias veces y sin que se sepan los pasos que se han dado por el Gobierno en su ejecución.

Hay que garantizar que los ahorros del emigrante no sean destruidos por la inflación; que reciban un tratamiento especial con desgravaciones fiscales.

Hay que acabar con la injusta discriminación que sufre la mano de obra española en los países europeos, garantizando a nuestros tra-

---

(16) Recuérdese que en el promedio comunitario, la agricultura representa sólo un 4 por 100 del P. I. B. y un 8 por 100 de la población activa, frente a un 9 por 100 y un 20 por 100, respectivamente.

bajadores el derecho de permanencia en los países de residencia. Hay que lograr que nadie pueda ser objeto de expulsión de un país por motivos laborales y asegurar además la percepción de todos los beneficios sociales y ayudas que correspondan a nuestros emigrantes.

Hay que seguir mejorando los servicios asistenciales españoles a disposición de nuestros emigrantes y los educativos para sus hijos, de modo que conserven plenamente su gran herencia lingüística y cultural. Los emigrantes retornados no han fracasado: simplemente han vuelto. Se suman por la misma razón de la falta de puestos de trabajo al contingente cada vez mayor de los parados de nuestra economía nacional. Esos hombres y mujeres aspiran a ser españoles de primera clase, sobr etodo tras pasar por la situación de europeos de segunda. Para los retornados, debería haber un descuento en los transportes estatales, exención de gravámenes aduaneros para el mobiliario y enseres, preferencia de plazas escolares para sus hijos en centros estatales o subvencionados, y una atención preferente a la solicitud de préstamos del Fondo Nacional de Protección al Trabajo. Tales préstamos serán válidos para la creación de cooperativas, asociación en empresas comunitarias o establecimientos como autónomos.

Todas estas consideraciones de carácter técnico y político deberán tener el necesario reflejo en la nueva Ley de Emigración.

VII. LA POLITICA IBEROAMERICANA

Si España está, geográfica y económicamente en Europa, está también en Iberoamérica, por la Historia y la cultura (17); y es claro que entendemos la palabra *cultura* como algo que va más allá que la literatura del 12 de octubre, y desemboca naturalmente en todas las formas imaginables de *cooperación*.

Los pueblos de Iberoamérica, que han alcanzado su mayoría de edad y que tienen conciencia y orgullo heredados de nosotros, de su propia realidad nacional, se oponen a los hegemonismos y ven con desconfianza el deseo de ejercer influencias o de darles lecciones que repercuten siempre negativamente sobre aquellos que se empeñan

(17) Ver mi libro, *Sociedad, política y gobierno en Hispanoamérica*. Segunda edición, Madrid, 1971.

en enseñarles cuál debe ser su conducta en cuanto al modelo de organización de la vida política en cada una de aquellas repúblicas. La experiencia frustrada de la Alianza para el Progreso de los años 60 hizo que Iberoamérica mirara con recelo, que no ha desaparecido todavía, cualquier aportación procedente de otro país que pretenda decirles cómo tienen que actuar. Las relaciones económicas se resienten también, lógicamente, cuando la base y fundamento de la comunidad iberoamericana se ve sometida a opciones impropias de una comunidad unida, pero plural.

La política iberoamericana de España no ha de intentar emular a la de las grandes potencias. Se trata, simplemente, de ocupar el lugar que nos corresponde asumiendo plenamente nuestro papel para con unos pueblos surgidos de un tronco común y que han enriquecido su herencia original con la experiencia de una andadura propia.

Una identidad de valores compartidos, como la lengua, la cultura, la comunidad de orígenes, la tradición y la misma espiritualidad, configuran una comunidad en la que las posibilidades de comercio, cultura y cooperación de todo tipo no han hecho hasta ahora más que iniciar un desarrollo, pero están aún lejos de alcanzar el nivel que cabría esperar. La política iberoamericana de España ha adolecido de falta de planteamientos realistas de multiplicidad de sus órganos de dirección, de carencia de ambición y perseverancia en muchos de sus proyectos y de falta de apoyos humanos. Los esfuerzos que se han hecho para llevar a cabo una acción efectiva se han quedado sin perfeccionar, al sufrir la desorientación propia del cambio continuo de directrices incluso políticas. Se ha adolecido de una falta de continuidad en la acción que presupone una clara fijación de objetivos y que resulta esencial para lograr la credibilidad y el éxito.

Se ha dicho, y algo hay de cierto en ello, que en relación con Iberoamérica, España, *más que una política con un continente,* ha de buscar *una política con un contenido.* No supimos establecer fuertes lazos económicos al término de la época colonial y perdimos mercados y fuentes de aprovisionamiento de materias primas. El nivel de intercambios siempre fue escaso, y últimamente se ha deteriorado aún más. La crisis económica ha afectado negativamente a este comercio, pero también hay que apuntar, paradójicamente, como causa de la desaceleración la apertura a Europa de la economía española. Y, sin embargo, es imprescindible que el gran mercado iberoamerica-

no, apetecido por las Comunidades Europeas, pese a constituir un elemento de una importancia esencial a la hora de negociar nuestro ingreso en la C. E. E. Otros países han logrado crear áreas de comercio preferencial con la Comunidad Europea, como, por ejemplo, los países signatarios de la Convención de Lomé. La expansión de la producción industrial europea ha de pasar necesariamente por el aumento de sus exportaciones a Iberoamérica, y ello ha de implicar el aumento también de la venta de los productos iberoamericanos en los mercados occidentales. Si sabemos situarnos a tiempo en esta corriente, habremos sentado las bases para una integración con peso propio en la C. E. E., fortaleciendo al mismo tiempo nuestra presencia en Iberoamérica.

España debe participar más de cerca en la integración económica iberoamericana, sin perjuicio de perfeccionar los vínculos bilaterales con todos y cada uno de aquellos países. Es preciso fomentar el desarrollo de proyectos empresariales mancomunados, que gozarían, entre otras ventajas, de la facilidad de adaptación al medio, de una tecnología media más propia para el proceso de desarrollo de aquellos países y de la identidad de lenguaje y falta de recelos que despierta lo español. Hay que impulsar una auténtica solidaridad por encima de las diferencias políticas y de los diversos gobiernos. Apoyamos la iniciativa de crear una gran Comunidad Iberoamericana de Naciones, unida dentro de la pluralidad y que sirva para enlazar las aspiraciones de los pueblos por lograr metas comunes de paz, de desarrollo y de estabilidad.

VIII. INSTITUCIONES DIPLOMATICAS

Una política exterior necesita instituciones eficaces y permanentes a su servicio (18).

La reforma de la política exterior pasa por la renovación de los instrumentos y medios con que se ha venido elaborando.

Es urgente redactar la ley del servicio exterior. La política exterior del Estado debe ser única y debe coordinar todas las manifestaciones

(18) Ver mis libros, *Guerra y diplomacia en el sistema actual de las relaciones internacionales* (Madrid, segunda edición 1977) y *Los fundamentos de la diplomacia*, en colaboración con RAFAEL RODRÍGUEZ-MOÑINO, Barcelona, 1977.

exteriores de los diversos departamentos de la Administración. No hay política exterior si las relaciones con las Comunidades Europeas, o la cooperación con Iberoamérica, o la emigración, o las de defensa, o las comerciales, actúan de modo disperso, estimuladas por viejos piques entre Departamentos ministeriales, o respondiendo a criterios prioritarios de cada sector que, de hecho, pueden resultar contradictorios si no son conjuntados desde un punto de vista central. Por eso hay que elaborar una ley general, como tienen en otros países, en la que se determine la función de cada uno y la autoridad del embajador, asistido de unos diplomáticos en cuya formación se debe atender cada vez más a la especialización, como lo requiere la moderna diplomacia. El diplomático, a su vez, debe obtener en primer lugar los medios pertinentes para llevar a cabo un análisis exhaustivo y permanente del país al que está destinado. Su acción, en este campo, debe quedar completada por la de unos organismos, instalados en el territorio nacional y dedicados al estudio de la problemática exterior, a todos los niveles. Se trata de establecer una corriente de información entre nuestras representaciones, el Ministerio de Asuntos Exteriores y cuantos gabinetes se creen de este tipo (Gabinete de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Estratégicos y de Defensa, Instituto de Polemología, etc.).

La distribución actual de los órganos del Gobierno, la existencia de vicepresidencias, el rango inferior que ocupa el Ministerio de Asuntos Exteriores y la ausencia de auténtica implantación del Ministerio en los órganos superiores de la dirección del Estado, conduce a una dispersión de esfuerzos, a una carencia de coordinación y a políticas contrarias que en ocasiones pueden ser graves.

Sería importante, por ello, elevar el rango del Ministerio o crear auténticos órganos de enlace a nivel adecuado del Ministerio con la Jefatura del Estado, la Presidencia del Gobierno, el Alto Estado Mayor y la Vicepresidencia económica. La relación existente en la actual, a nivel personal del ministro, o a nivel inferior de funcionarios, no resuelve los problemas planteados ni es operativa.

Debido a razones presupuestarias, y como consecuencia de la falta de coordinación señalada en el apartado anterior, las Embajadas de España en el extranjero están pobremente dotadas, tanto en personal como en medios materiales, y carecen de los recursos eficaces para poder aplicar de modo coordinado, dirigido por la autoridad

del embajador, todas las actividades exteriores de España en cada uno de los países respectivos.

Salvo las grandes Embajadas, en cuatro o cinco capitales, las restantes están insuficientemente cubiertas, a veces sólo por un embajador y un funcionario diplomático, rodeados de personal contratado local y sólo en muy contadas ocasiones de funcionarios de otros Ministerios españoles.

Hay más de un ejemplo de países con capacidad potencial de relaciones comerciales de cierta entidad en los que nos hallamos representados únicamente bajo el sistema de acreditación múltiple, o a veces en regiones importantes de un país por un vice-cónsul honorario, generalmente un oriundo. Los medios materiales de que disponen muchas de nuestras representaciones son absolutamente desproporcionados con relación a las necesidades, no pudiendo hacer frente a actividades tan importante scomo la información sobre el país, en todos los aspectos, la penetración cultural, la defensa de los intereses de los españoles y en ocasiones el mero prestigio imprescindible que debe acompañar a una representación del Estado. Por otra parte, el sistema de comunicaciones con el Ministerio, la retribución tanto de funcionarios diplomáticos, administrativos y auxiliares, como de personal contratado, y la propia selección de este último personal, reducen de modo evidente la capacidad de actuación y la eficacia de la actividad encomendada a esas representaciones.

Desde el punto de vista *consular,* sobre todo donde existe una fuerte emigración española, las oficinas se encuentran totalmente rebasadas en su capacidad, dándose además la anomalía de que existe una dualidad de servicios al actuar en un mismo territorio el Instituto Nacional de Emigración y los Consulados de la nación. Existen Consulados generales en los que para atender a poblaciones españoles de cerca de 20.000 habitantes sólo se dispone de un funcionario diplomático y de algunos empleados locales o contratados, poco seguros y poco eficaces. Si se tiene en cuenta la amplia competencia de un Consulado español en el extranjero que, en cierto modo, representa a toda la Administración del Estado y que, por consiguiente, debe atender a muchas necesidades de los ciudadanos españoles, la desproporción resulta evidente y en ocasiones dramática.

Desde el punto de vista *comercial,* la situación es también grave, dado que son muy escasas las oficinas comerciales de España en el

extranjero, lo que obliga a que un muy reducido número de funcionarios cubra, en general, a grupos enteros de países perdiendo de ese modo toda una auténtica capacidad de penetración. Como hasta el momento la red comercial española de exportación a título privado es pobre y reducida, deberían de ser los servicios del Estado los que suplieran con los medios necesarios las deficiente situación actual, favoreciendo y ayudando las exportaciones de los productos españoles. Zonas enteras del mundo, como Africa, están hoy prácticamente abandonadas e incluso aquellas que, de algún modo están atendidas, lo son de modo inadecuado y escaso.

Debemos, además, hacer un inventario exhaustivo de los medios que integran la diplomacia y de las bases en las que ésta se apoya. En otras palabras: si poseemos una lengua y una cultura que cubren buena parte del globo; una tecnología ciertamente aún modesta, pero en relativamente rápida expansión, y unos medios económicos que comienzan a ser muy dignos de atención, deben dichos medios ser estructurados y potenciados. Asimismo, nuestra diplomacia debe ajustarse a las necesidades del país; si éste se halla abocado a un proceso de mayor relación económica, nuestras delegaciones deben atender prioritariamente este tema, abrirnos mercados y ofrecer indicaciones sobre qué productos son los que faltan y debemos producir; si nos encontramos en situación de exportar tecnología, nuestros diplomáticos deben ampliar el campo de exportación; si la lengua es el vehículo de ideas por excelencia, debemos poner a nuestros diplomático sen situación de fomentar su uso a través del mundo.

IX. UNA POLITICA DE DEFENSA NACIONAL PARA UNA SERIA POLITICA EXTERIOR E INTERIOR

Una política de defensa ha de asumir el conjunto de los medios y esfuerzos necesarios para garantizar la unidad e independencia de la nación; la seguridad e integridad de sus territorios; la soberanía nacional y el conjunto de sus intereses exteriores, que puedan ser comprometidos por la fuerza ajena; la garantía real del orden constitucional contra toda agresión armada; el sostén último, en circunstancias anormales, del orden público, dentro del correspondiente estado de excepción.

Ello implica, lógicamente, la integración en el esfuerzo global de

la defensa, en la era actual, de "Guerras totales" (19), de toda suerte de actividades económicas, de investigación, educativas, culturales, informativas, etc. Y es igualmente inevitable y obvia la conexión de la defensa, así entendida, con la política de seguridad, en general, y con la política de desarrollo económico y técnico.

La *potencia* que un Estado puede aplicar a su defensa es, por todo lo dicho, la suma-resta de sus fuerzas y de sus debilidades estratégicas, militares, políticas, económicas, etc. Me parece muy útil la fórmula de R. S. Cline (20) para expresar el *poder global percibido* de un Estado nacional, como la *suma* de los siguientes elementos:

1. Masa crítica (expresada por el territorio y la población).
2. Capacidad económica, y
3. Capacidad militar.

A *multiplicar* por la *suma* de:

1. La decisión estratégica, y
2. La voluntad nacional de perseguirla.

Si intentamos aplicar estos índices o criterios a nuestra España actual, advertiremos que la *masa crítica* descansa sobre estos factores:

Extensión del territorio: *importante.*

Naturaleza del terreno: *fuerte.*

Situación geográfica: *clave.*

Población: *mediana.*

La *capacidad económica* es media y con importantes talones de Aquiles, sólo posibles de resolver dentro de una alianza amplia. Nos faltan recursos importantes (como el petróleo); no disponemos de una investigación y tecnología propias en cuestiones estratégicas, lo que nos lleva a una dependencia en armamentos y sistemas de comunicación básicos.

---

(19) Ver mis trabajos, *Guerra y diplomacia en el sistema actual de las relaciones internacionales* (Madrid, segunda edición 1977) y *La guerra como forma del conflicto social.* Madrid, 1961.

(20) En *World Power Asessment 1977. A calculus of strategic drift.* Boulder (Colorado), 1977. Ver también BERNARD BRODIE: *War and Politics.* Londres, 1973.

Nuestra *capacidad militar* es, por lo mismo, limitada. Carecemos totalmente de *armas estratégicas* y de los medios de hacerlas llegar a su objetivo (bombarderos estratégicos, cohetes de medio y largo alcance y submarinos nucleares). Nuestras *fuerzas convencionales* están también por debajo de lo necesario (y posible) por un defectuoso entrenamiento del personal, un mal entretenimiento del material y una infraestructura y apoyo logístico deficientes. Las fuerzas navales son la única excepción, que se mantiene a un nivel operativo homologable ya al de la O. T. A. N. Todo ello es consecuencia de diversos factores, de los cuales los más importantes son una mala política de personal (salvo en la Armada) y un esfuerzo militar (en términos presupuestarios) *pequeño y deficientemente administrado* y, por supuesto, muy por debajo del crítico 5 por 100 del G. N. P.

El propósito estratégico está mal definido y, finalmente, la *voluntad política* en materia de defensa se encuentra en un mal momento, por la mala integración de las comunidades regionales y los intereses locales; la falta de acuerdo entre las principales fuerzas políticas, y las dificultades de encaje, en el momento actual, de las instituciones militares propiamente dichas, dentro del conjunto del sistema.

Una parte de estos problemas, evidentemente, han de ser resueltos por decisiones y acuerdos d epolítica interior, pero otros dependen de las grandes decisiones de política exterior antes expuestas, aparte de que todas mejorarían una vez tomadas éstas.

Decidida la opción O. T. A. N., y ya vimos que no cabe otra, la política de defensa y la política militar han de adaptarse a ella, quedando automáticamente centradas en unos objetivos y métodos claros.

A mi juicio esto traería estas consecuencias básicas. Además de su acción natural en los flancos atlántico y mediterráneo, España debería aportar una fuerza limitada y selectiva para la defensa continental de Europa; defendiendo así, de modo avanzado, su propio territorio y manteniendo en una rotación adecuada a sus mejores unidades en una situación de exigente alerta y entrenamiento.

Ello obligaría a mantener una fuerza capaz de intervenir en cualquier parte de Europa y en cualquier misión en nuestras fronteras, que a mi juicio debería ser equivalente a tres divisiones. Deberíamos sostener además una fuerza mixta capaz de cubrir con garantías y credibilidad el Estrecho y defender nuestros intereses en el Norte de Africa; más otras dos fuerzas, igualmente conjuntadas, en Cana-

rias y Baleares. Y, en fin, las fuerzas aéreas y navales, capaces de asegurar las rutas aéreas y marítimas correspondientes. El resto debería integrarse en un ejército territorial defensivo y para toda clase de emergencias (21).

No debe sorprendernos ni la importancia de estos objetivos ni lo distantes que en estos momentos nos encontramos de su consecución. La Edad Contemporánea ha sido, tristemente, para nosotros una era de liquidación de una gran tradición militar. Tres grupos de factores contribuyeron a ello: la *crisis revolucionaria* con que se abre el período (con la destrucción en Trafalgar de un siglo de esfuerzos navales; la trituración de nuestros ejércitos por la superioridad napoleónica, y el exceso de esperanzas de los legisladores gaditanos en la guerrilla y ciertas reformas improvisadas); el *hundimiento del Imperio* ultramarino, con un desgaste interminable desde Boyacá y Ayacucho a Cavite y Santiago de Cuba, y la *implicación constante* de los Ejércitos en una serie interminable de guerras civiles, pronunciamientos, etc.

Después del 98 hubo que volver a empezar prácticamente de cero. Maura inició la ordenación militar, con la creación del Estado Mayor Central; las campañas africanas crearon una nueva experiencia y contactos internacionales, que culminarían en la creación de la Academia General de Zaragoza (cuyo modelo repercutirá, a partir de 1940, en toda la enseñanza militar); las reformas de la República (a pesar de algunos aciertos técnicos) contribuyeron a crear el clima que nos llevó a una nueva guerra civil; después se volvió a la profesionalidad de las fuerzas armadas, pero en un largo período de paz y de aislamiento que aún no ha llegado el momento histórico para enjuiciar debidamente.

Lo cierto es que la tarea que hoy nos espera es inmensa y llena de dificultades políticas, económicas y de toda índole. Todo será poco para lograr que las reformas ya iniciadas no arranquen con un mal ambiente inicial en las instituciones armadas que las frustre en origen, como ocurrió en los años 30.

Pero lo que conviene recordar aquí es que todo esfuerzo será inútil, si no se sabe a dónde se va. *Sólo a partir de ideas claras sobre*

---

(21) Es interesante recordar que en 1808 España fue salvada de la aniquilación por el Ejército de Andalucía (vencedor en Bailén) y por el Ejército, repatriado del Norte de Europa, del Marqués de la Romana.

política exterior, sobre la naturaleza del Estado y sobre defensa se puede realizar una política militar. Los objetivos deben ser claros: crear verdaderas fuerzas operativas y no meras burocracias, para misiones militares bien definidas, y sin ambigüedades políticas.

Para lograrlo hay que crear un *verdadero* Ministerio de Defensa. Hoy lo tenemos, pero sólo en un papel; es, en realidad, un Ministerio conjunto de las burocracias militares, que no es lo mismo. Un verdadero Departamento de Defensa ha de integrar las relaciones políticas, informativas, presupuestarias, etc., con el propio Gobierno y sus departamentos clave (Exteriores, Hacienda, Industria, etc.); con el Parlamento, los medios de comunicación y todos los grupos sociales relevantes, etc. Ha de mantener una política clara y continua y una administración eficaz en todo lo relativo a armamentos, equipo, suministros, investigación, etc. Ha de dirigir y coordinar la política de personal, en toda la gama de reclutamiento, movilización, entrenamiento, reciclajes, etc. Ha de dar la debida importancia a todo lo relativo a información, inteligencia, etc., en lo que seguimos con fórmulas anticuadas que no permiten la especialización. Y, finalmente, lo último y, por supuesto, lo más importante: ha de ocuparse de los órganos propiamente militares, las fuerzas armadas, que son la punta de la lanza que nunca podrá funcionar sin todo lo dicho anteriormente.

Hoy, repito, tenemos simplemente un Ministerio inter-ejércitos; no un verdadero Ministerio de Defensa capaz de formular una verdadera *política* de defensa y dueño de los medios para ejecutarla.

Las fuerzas armadas son las organizaciones permanentes dotadas con medios aptos para el combate, con arreglo a medios funcionales militares. Son el Ejército de Tierra (con la Guardia Civil), la Armada y el Ejército del Aire. El artículo 8 de la Constitución define perfectamente su misión: garantizar la soberanía e independencia de España; defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, y, como recuerda expresamente la ley que regula el juramento a la bandera, defender la unidad de España.

Hay que darles los medios para cumplir esas misiones. Y hay que hacerlo con generosidad y comprensión para sus propios y complejos problemas en la difícil transición política y social de España. Están cambiando sus conexiones y funciones tradicionales; tras América, ha dejado Africa; la consideración social no es la misma; los problemas profesionales y familiares son distintos. Es lo cierto que, básicamente, en medio de tanta confusión y posibles tentaciones,

ningún extremismo los ha movido de su sitio. Es la hora de buscárselo definitiva e inteligentemente.

Ese sitio no puede ser otro que el planteado en su día por el general Cassola (1887): dejar a los Ejércitos fuera de la política pequeña para que, justamente por ello, puedan servir a la gran política de España. No es hacer (como equivocadamente se ha intentado) la política militar de la coyuntura, sino la del año 2000. Por supuesto, la reforma militar ha de garantizar plenamente la integración y subordinación de toda la organización militar a los poderes legítimos del Estado y singularmente a la Corona, con arreglo a la Constitución y a la Ley.

Ha de garantizar, igualmente, la plena autonomía interna de las instituciones militares, en orden a asegurar su plena profesionalidad y despolitización. Y ha de afirmar, del modo más intenso posible, la integración de todos los Ejércitos en doctrina, tecnología y economía, y su máxima colaboración a todos los niveles.

El Gobierno (controlado por las Cortes), la Administración militar coordinada por el Ministerio de Defensa, y la cadena de mando, encabezada por el Rey, y por un mando conjunto que integre al jefe de Estado Mayor Conjunto, a la Junta de Jefes de Estado Mayor, a los Estados Mayores y a los Consejos Superiores de los Ejércitos deben ofrecer a España una defensa eficaz y que sea la base sólida de la confianza general en una bandera respaldada.

Ella ha de justificar el esfuerzo de todos: desde un servicio militar efectivo para todos los ciudadanos a un esfuerzo económico reforzado por la claridad en las inversiones y la transparencia y eficacia de la Administración. Hoy gastamos poco, pero gastamos mal; sólo un 1,8 por 100 del P. I. B. va a defensa; es decir, que sólo gastan menos en Europa, Austria (país neutral), Finlandia (país "finlandizado"), Luxemburgo y Rumania.

Debe recordarse que el tema no es sólo financiero, sino económico. El plan de modernización de las fuerzas navales supone 200.000 millones de pesetas, y el contrato para renovar la aviación de combate, 160.000 millones. Las industrias de armamento son muy importantes y podrían serlo más con una mejor política de exportaciones (22), que también requiere decisiones previas de política exterior.

(22) En 1978, el comercio mundial de armamentos fue de 30.000 millones de dólares (sin contar operaciones clandestinas). España participó sólo con

X. LA DEFENSA Y LOS ESTADOS INTERMEDIOS DE INSEGURIDAD

En el momento presente, no es posible dejar de hacer en este punto algunas reflexiones sobre *la defensa contra la desestabilización política procedente del exterior* y la interconexión de los problemas de la seguridad interior y exterior, provocados por nuevas y sutiles formas de agresión.

¿Quién ayuda internacionalmente a los terroristas? ¿Por qué determinadas fronteras les son fáciles y ciertos gobiernos les permiten entrenarse en su territorio? ¿De dónde viene el dinero para las jornadas anti-O. T. A. N. o para los carteles y campañas de tal o cual partido, que todos sabemos que no tienen militantes ni votantes?

Es indudable que la *guerra revolucionaria* y sus instrumentos específicos, la *guerrilla* (urbana y rural) y el *terrorismo,* en todas sus formas y niveles, son cada vez más frecuentes, reemplazando a otras formas convencionales de agresión; pero su objetivo es el mismo de toda guerra: imponer por la fuerza la voluntad de determinado grupo social para obtener objetivos políticos.

La *guerrilla,* expresión inventada en España en la lucha contra Napoleón, ha logrado un extraordinario protagonismo en la segunda mitad del siglo XX. Como dice Robert B. Asprey, "es un tipo de guerra caracterizada por la lucha de fuerzas irregulares, en acciones limitadas y de pequeña escala, generalmente en conjunción con una estrategia político-militar más amplia" (23). Aunque la importancia de la guerrilla en las guerras napoleónicas, sobre todo en España y Rusia, dio lugar a interesantes comentarios de Clausewitz y de Jomini, y aunque su papel fue decisivo en todas las campañas de ambas Américas a lo largo de todo el siglo XIX, es lo cierto que la doctrina militar no se enfrentó en serio con el problema hasta las grandes revoluciones del siglo XX.

Mao Tsé Tung fue quien supo formular la doctrina guerrillera de modo definitivo y definidor; partiendo del principio de que "una revolución no es una cena, o escribir un ensayo, o una pintura o un

---

160 millones (11.000 millones de pesetas), frente a EE. UU., con 15.000 millones de dólares; la U. R. S. S., con 6.000; Francia, con 4.000 millones; el Reino Unido, 3.500 millones, y otros países europeos, con un promedio de 1.500 millones de dólares.

(23) *War in the shadows. The guerrilla in History.* Londres, 1976.

bordado, no puede ser algo tan refinado, tan moderado, amable, distendido y magnánimo"; por el contrario, "una revolución es una insurrección, un acto de violencia, por el cual una clase derriba a otra". Y explicó cómo lograr el poder con la punta del fusil y cómo barrer a los "tigres de papel" (24). En Indonesia, en Birmania, en Malasia, en Indochina, en Argelia y en varios países de América se han aplicado sus doctrinas con mayor o menor éxito, según que la parte atacada tomara o no conciencia de que también ella debía considerar este tema como serio y duro.

Por supuesto, guerrilla hubo también en el Rif, en Yugoslavia y en otros lugares; y hoy la guerra revolucionaria se hace en el Líbano, en Irlanda y en mil teatros más, y ciertamente que no siempre en la misma dirección. Todo ello forma parte de una complejísima crisis mundial, desde que, como dice Cyril Falls, la segunda Guerra Mundial abrió, como la mítica caja de Pandora, la puerta a todos los cambios económicos, sociales, políticos y morales a la vez (25).

Soy un convencido de que, en medio de un proceso de cambios, lo que no se puede permitir a nadie es que imponga *los suyos* por la violencia, y también de que, como dice Soljenitzin, "cuando se muestra un mínimo de firmeza, el terrorismo queda roto para siempre", pues "hay que borrar de la conciencia humana la idea de que cualquier individuo tiene el derecho a emplear la fuerza contra la justicia, la ley y el acuerdo mutuo".

Pero aquí sólo debemos añadir dos cosas. La primera, que la lucha contra la guerra revolucionaria es, pura y simplemente, un caso particular de defensa, y no, como quieren los terroristas, un problema de derecho y de libertades públicas. En los casos límites, por supuesto, "el único medio de combatir el terrorismo es el contraterrorismo" (26).

La segunda es que es indispensable una *colaboración internacional contra el terrorismo.*

---

(24) Ver MAO TSETUNGH *La guerra revolucionaria.* Barcelona, 1979; y NGUYEN GIAP: *People's War, People's Army.* New York, 1967.

Sobre el caso cubano, ver HUGH THOMAS: *Cuba or the pursuit of freedon.* New York, 1971; y THEODORE DRAPER: *Castro's Revolution. Myth and realities.* Londres, 1962.

(25) *A Hundred Years of War.* Londres, 1953.

(26) JACQUES BERGIER: *La troisième guerre mondiale est commencée.* París, 1976, pág. 48.

Lo demuestran lo mismo el caso de Malasia (terrorismo comunista), que el de la propia Francia (terrorismo O. A. S.).

Europa ha seguido desoyendolos llamamientos a esta colaboración internacional. El atentado del Papa así lo prueba. En muchos países europeos se sigue concediendo asilo político a terroristas condenados como autores de atentados.

Mehmet Ali Agca, que atentó contra el Papa, no sólo había estado en España recientemente, en Mallorca —y no olvidemos los atentados armenios que en España se han producido—, sino que se ha movido por otros países de Europa con total impunidad, siendo así que sus fechorías eran y son conocidas. En 1979 asesinó en Estambul a Abdi Ipekci, director del "Milliyt". Condenado a muerte por las autoridades turcas, consigue escapar a Irán, fugándose de la cárcel de Kartal-Maltepe, en Estambul, dedicándose a viajar con pasaporte falso y con abundante dinero (cuando fue detenido en Roma tenía consigo más de 200.000 francos franceses), por Bulgaria, Alemania Occidental, Francia y España. Se mueve entre Palma de Mallorca y Milán, y en Italia, en la Universidad de Perurgia, se inscribe como estudiante extranjero. Con el nombre de Faruk Ozgun, y documentos falsos en los que figura como nacido en Nevsehir, en 1953, y provisto de pasaporte turco falsificado, otorgado en agosto de 1980, por dos años, recorre Europa a su antojo. ¿Qué prueba puede haber más grande del fracaso de la acción concertada internacional contra el terrorismo?

¿Qué decir de la actitud soviética en la Conferencia de Cooperación y Seguridad, celebrada en Madrid, cuando al tratar del terrorismo quiere introducir la distinción entre la violencia terrorista y los movimientos de liberación nacional que se niega a condenar.

¿Qué movimientos de liberación nacional existen en Europa? ¿Por qué no se le ha contestado a la U. R. S. S. que no existe ningún movimiento de ese tipo en Europa?

CONCLUSIONES

No he intentado meter en el presente escrito numerosas cuestiones de importancia, por la sencilla razón de que he intentado referirlo a las *decisiones* de importancia y a eludir lo obvio. Para mí es obio, por ejemplo, que España, en política exterior, debe proceder con realismo y sin discriminaciones ideológicas, lo que le obliga, por ejemplo,

a tener relaciones con Israel y con cualquier Estado realmente existente en el mapa. Es igualmente obvio que debemos tener buenas relaciones con los países árabes, y en general con cuantos estén dispuestos a ello; además debemos promover por todas partes nuestras mejores relaciones comerciales, culturales, turísticas, etc.

Lecciones recientes (como la del Irán) nos recuerdan cosas igualmente obvias (mirando ahora hacia otros dogmatismos extremistas, pues siempre hay quien pide romper con Chile y El Salvador, o con Rusia y Cuba). Ningún país puede situarse fuera de su tiempo; considero irrelevante el intento de que Persia regrese a la Edad Media; ningún Estado puede desintegrar sus fuerzas armadas sin ponerse en grave indefensión exterior e interior; la riqueza que no organiza su propia defensa, aumenta la propia debilidad y la codicia de los adversarios; y, en fin, ninguna sociedad puede impunemente ponerse a sí misma fuera de la ley internacional y de sus modos de hacer las cosas, a pesar de lo poco organizada y eficiente que es aún la comunidad mundial.

Lo cierto es que estamos en medio de una crisis mundial y no podemos vivir al margen de ella, ni proceder con el criterio estético que expone Sheridan en "Los claveles". "La pelea es una magnífica pelea, tal como está; lo único que podemos hacer, intentando explicarla, es estropearla". No caben más actitudes que las racionales, en esto como en lo demás. Ya dijo Clausewitz que "la guerra tiene su propio lenguaje, pero no su propia lógica". No hay más lógica que la normal y su interpretación por el sentido común.

Lo que ocurre es que, tratándose de realidades tan duras y desagradables, no siempre nos decidimos a ir de frente y hasta el fondo de la pregunta elemental del mariscal Fosh: "De quoi s'agit-il?" "¿De qué se trata?". Ya Robert Offenheiner observó, en 1953, lo preocupados que se quedaban sus interlocutores cuando empezaba a hablarse en serio de las implicaciones de que *vivimos* en un mundo nuclear (27).

Nos ha tocado vivir en ese mundo y en un mundo que los soviéticos quieren dominar absolutamente. Y es el momento de recordar la frase del embajador Bohlen: "Hay en el mundo dos grupos de personas que yo creo que mienten: los que dicen que el whisky no les afecta, y los que afirman que ellos saben negociar con los rusos".

(27) Ver BERNARD BRODIE: *War and Politics*. Londres, 1973.

Con los rusos se puede negociar desde una posición de fuerza superior. Hay, por supuesto, otros que también mienten o se engañan a sí mismos: los que pretenden que España puede subsistir sin una política exterior clara y unas fuertes organizaciones militares a su servicio; todo ello integrado en las estructuras correspondientes del mundo occidental en que vivimos.

Ratifico, pues, que no existe, en el estado actual de las relaciones internacionales, ningún *objetivo importante* que España pueda perseguir sin entrar en un *sistema de alianzas,* el cual está condicionado por la situación geográfica y otras circunstancias políticas, económicas y culturales, y dentro del cual sería perfectamente posible (con las espaldas cubiertas) desarrollar y matizar aspectos específicos propios de política nacional.

Es, por el contrario, aceptable la actitud del famoso Griboville, que para evitar la lluvia sobre su traje nuevo se tiró al mar. Es la misma actitud suicida del que, para evitar compromisos de política exterior y de defensa (decisiones siempre difíciles y delicadas), opta por ser solamente presa y sujeto pasivo de la política de los demás. Y el símil,, si resulta grotesco es porque inevitablemente refleja la intolerable presa mental y simplificación con que algunos se acercan a estos serios asuntos.

España no puede continuar por más tiempo como una nación sin constituir, sin un Estado en forma, y lo estará mientras se eludan las grandes decisiones exteriores.