

potenciación y modernización de nuestros ejércitos para que sean capaces de cumplir su misión, porque como ya se ha señalado en más de una ocasión, por nuestra geografía —con la moderna visión de espacio y tiempo que corresponde a los modernos medios de combate— no solo estamos en el Estrecho sino que estratégicamente somos el Estrecho.

4. ASPECTOS Y TENDENCIAS ESTRATÉGICAS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES: UNA VISIÓN ESPAÑOLA

Quiero, ante todo, expresar mi agradecimiento al Instituto de Relaciones Exteriores de la República Popular China por su invitación al Instituto Español de Cuestiones Internacionales, para visitar este extraordinario país y muy especialmente, en mi caso particular, por tener el honor y la ocasión de exponer antes Vds. algunas consideraciones sobre la situación internacional desde el punto de vista español, en relación con los problemas y tensiones que acusan actualmente en el mundo.

Nuestros pueblos, aunque muy distantes geográficamente y también dispares en extensión, recursos y demografía y con pasados históricos muy diferentes, ofrecen en esa misma disparidad ciertos contrastes, que, por lo significativo de su diferenciación, conviene señalar para una mejor interpretación de la apreciación española.

España está inserta en esa parte del mundo que convencionalmente se conoce por occidente y que responde históricamente en sus reacciones estratégicas con una característica de marcado carácter periférico. Casi todos los países que hoy se integran en aquel espacio occidental buscaron la solución de sus problemas políticos y humanos en una dinámica permanente, en muchos casos migratoria y que se caracterizó por el resultado de una “marcha de los pueblos hacia el oeste”.

Esos pueblos lucharon primero entre sí para sobrevivir, buscando adueñarse de espacios que consideraban ricos en los recursos esenciales para la vida, y después para dominar las vías de acceso y transporte de esos mismos recursos. Los enfrentamientos comenzaron en las cuencas fluviales y en el Mediterráneo para crear en su avance hacia poniente fórmulas de estado —la “polis” griega, el Imperio Romano— casi al mismo tiempo, tiempo que en estas tierras al

extremo oriental de aquella geografía, se estructuraba lo que, con el tiempo, sería el histórico Imperio Chino del Centro.

Más tarde las rivalidades se centraron esencialmente en los espacios marítimos, y se produjo su traslación a América, y ahora parecen extenderse hacia otros focos más alejados, que en su rotación tienden a concentrarse sobre los espacios geográficos que configuran los océanos Pacífico e Indico.

Resultado de aquella lucha por el dominio de las tierras ricas y de los pasos obligados fueron dos diferentes estrategias —una de recursos, otra de circulación—, que tuvieron en común el ansia descubridora de nuevos mares y tierras y el justificante de su expansión geográfica.

Por el contrario, el Extremo Oriente Asiático, y más concretamente China, parecieron haber encontrado en su propia geografía aquel caudal de recursos humanos y materiales necesarios para la supervivencia, sin necesidad de asomarse a nuevos espacios, y aunque en su continentalidad y gran extensión se aprecien indudables variedades, las diferencias entre unas y otras regiones no resultaron tan extremadas como para que sus pobladores se considerasen aislados y extraños a sus vecindades, lo que permitió fomentar una cierta continuidad en la comunicación de todos los pueblos localizados a lo largo de las cuencas de los grandes ríos.

Estos efectos se tradujeron históricamente en un impulso centrífugo del mundo occidental, en contraste con el estímulo centrípeto que animó al Oriente, reflejándose tácticamente en los primeros en una inclinación orgánico-militar de su movilidad hacia el Oeste y en contraste, en una sedentaria quietud cultural en el Este, todo lo cual supuso para las sociedades occidentales una marcada exaltación del individualismo, frente al sentimiento colectivo y de más acusada agrupación militar, que se fomentó en Oriente.

En estas condiciones, los pueblos de dos ámbitos tan alejados geográfica y espiritualmente vivieron a lo largo de los siglos sin establecer una estrecha relación hasta que las circunstancias globales de la época en que vivimos trastocaron aquella quietud.

La II Guerra Mundial introdujo profundos cambios en aspectos que hasta entonces habían permanecido prácticamente inmutables y, si bien es verdad que la revolución industrial y la

sociedad liberal habían producido el siglo pasado una sensible modificación de las normas de convivencia, en realidad, su evolución, aunque progresiva, fue lenta en sus efectos, sin que pudieran apreciarse cambios sensibles en el espacio de tiempo que cubre una generación.

A partir de la II Guerra Mundial, la aceleración histórica produjo una serie de fenómenos que conviene ser destacados. El primero de ellos lo constituye el fin del “eurocentrismo”, que hasta entonces había persistido y la supuesta y teórica superioridad cultural, científica y de desarrollo de los pueblos europeos y, más explícitamente, de los del centro de Europa.

Un segundo aspecto, consecuencia del anterior, fue la estructuración de una teórica “pentarquía”, formada por los vencedores de la contienda, que asumieron el peso decisivo en la política mundial (Estados Unidos, Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia y China). Pero pronto, por la supremacía económica y tecnológica de los dos más poderosos, y por su mayor capacidad operativa y de recursos, aquel directoriado pentagonal derivó hacia fórmulas de la más estricta bipolaridad.

Dicha bipolaridad también acusó pronto en su planteamiento una profunda alteración. De la bipolaridad asociativa de poder de los dos más fuertes ante los demás, se pasó a una bipolaridad de antagonismo y competencia entre bloques, que caracterizaría todo el periodo de la “guerra fría”.

La década de los años cincuenta se caracterizó por una serie de alternativas de tensión tanto en el Oeste (invasión de Hungría) como en el Este (comienzo del enfriamiento de Pekín y Moscú). A tal extremo llegaron los distanciamientos debido a las discrepancias respecto a la política de los hegemónicos, que en la Conferencia de Bandung de 1955, los países que se titularon no alineados no convocaron a ninguno de los insertos en los bloques, y habrían de ser los acontecimientos del Próximo Oriente al final de la década y las ansias de independencia y liberación de los pueblos coloniales —dentro del marco de la Carta de las Naciones Unidas y de la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1960— quienes provocaron la iniciación de la tensión Norte-Sur y la calificación de tres mundos enfrentados.

El término “guerra fría” fue introducido por el político norteamericano Baruch en 1947 y popularizado por el comentarista de política internacional Walter Lippman. Sus efectos conflictivos se acusaron por vez primera por las diferencias en el tratamiento de las zonas de

ocupación, llegándose por parte de la Unión Soviética al bloqueo de Berlín en 1948 y a la implantación del régimen prosoviético en Checoslovaquia. Como consecuencia de esta tensión, las potencias occidentales estructuraron en 1949 la Alianza Atlántica, como sistema defensivo de carácter convencional, amparado en el paraguas atómico de la fuerza nuclear americana, en un momento en que la Unión Soviética no se hallaba aún en posesión de este arma. Fueron los años de la “estrategia de la respuesta masiva”, la época de Foster Dulles.

A este período corresponden la Guerra de Corea y la formación del cinturón de seguridad asiático, que significaron los Pactos Colectivos del Tratado del CENTO en el Oriente Medio y de la SEATO en el Suroeste Asiático. Al mismo tiempo, como culminación de la Gran Marcha, Mao alcanzaba el dominio de toda la China Continental, dejando reducido territorialmente a su adversario Chang-Kai-Chek a la insularidad de Taiwán, apoyado defensivamente por los EE.UU., mientras el régimen de Pekín se mantenía por un tiempo en la órbita de la influencia soviética.

El enfrentamiento entre las posiciones antagónicas de la Guerra Fría se caracterizó por una serie de fragmentaciones territoriales en Berlín, Corea, Indochina, Cachemira, Trieste, etc., en las que la fórmula soviética era mantenerse en una de las semizonas ocupadas previamente, mientras se dejaba discutir al adversario la disposición de la otra mitad.

La situación internacional experimentó una profunda alteración, cuando en 1953 la Unión Soviética realizó las primeras pruebas de la Bomba de Hidrógeno, y al sobrevenir la muerte de Stalin, hecho que supuso una apertura y un cambio profundo.

Tras el armisticio de Pan Mu Jon, que puso fin a la Guerra de Corea, y la retirada francesa de Indochina en 1954, tras los Acuerdos de Ginebra, Occidente trató de fortalecer convencionalmente su despliegue con la incorporación de la República Federal de Alemania a la Alianza Atlántica, llegándose también en 1955 a la firma del Tratado de Paz con Austria, que suponía su neutralización y la retirada de las fuerzas de ocupación. Consecuencia de ello fue la reacción soviética de consolidar con los regímenes prosoviéticos de la Europa Central y Oriental, una red de acuerdos bilaterales, que hoy configura el Pacto de Varsovia. A partir de este momento la pugna entre los dos grandes adversarios de la Guerra Fría no se producirá ya directamente, sino a través de terceros. La nacionalización del Canal de Suez, la guerra árabe-

israelí y la intervención soviética en Hungría constituirían los momentos de mayor gravedad en este periodo.

Todos estos hechos modificaron el planteamiento estratégico y de aquella “respuesta masiva” de Foster Dulles se pasó a una política de “respuesta flexible”, que exigía en su aplicación la valoración del propósito e intensidad de la acción y la consiguiente respuesta, que a su vez presuponia el conocimiento de la realidad de las posibilidades adversarias, llegándose a un alto grado de tensión, que culminó con la crisis de los misiles de Cuba en 1962.

A partir de ese momento, las dos super-potencias llegaron al convencimiento del riesgo de destrucción que la guerra atómica supondría para ambas partes y buscaron la concertación de algún tipo de acuerdo de limitación de armamentos, que, manteniéndose por encima del umbral mínimo, que supera las posibilidades de otras potencias atómicas y signifique, en cambio, una garantía de respeto mutuo, para poder hacer efectiva la “estrategia del segundo golpe”.

Las negociaciones SALT presentan, pues, características muy diferentes a las anteriores negociaciones de desarme, de modo especial en lo que se refiere a su estructuración de carácter permanente y la orgánica de las Alianzas.

Por ello, antes de entrar directamente en el tema de la posición internacional española en el mundo, especialmente en el marco político-estratégico que me ha correspondido tratar en esta exposición, convendría analizar previamente qué factores o circunstancias se mantienen vigentes hoy en relación con el pasado y cuáles han sufrido alteraciones importantes en los últimos tiempos. En el pasado, prácticamente hasta la I Guerra Mundial, los conflictos, aún en el caso de generalización posterior, eran originariamente meras pugnas locales o fronterizas, sin relación alguna respecto a los países extraños a su entorno. En consecuencia, los efectos de la conflictividad bélica carecían de trascendencia para terceros países, o la tenían en grado tan limitado que les permitía asistir al enfrentamiento como simples observadores.

Sin embargo, ante el problema de la generalización de los conflictos, los planteamientos actuales de defensa se han visto profundamente modificados por algunos factores fundamentales:

- a) En primer lugar, las características mismas de los modernos armamentos hacen posible, por la “compacidad” del arma atómica, que la acción de una sola arma fuerce el cese de la resistencia del adversario.
- b) El segundo factor es el *alcance* de tales armas, que hace hoy que ningún país pueda considerarse plenamente fuera del radio de sus efectos. En otros tiempos, los mandos disponían en sus planteamientos defensivos de un espacio para librar batallas iniciales de cobertura, e incluso, recurriendo a la cesión geográfica de algún terreno, se lograba el margen de tiempo suficiente para proceder a la movilización de fuerzas y recursos para una posterior concentración y reacción. Un tiempo decisional, en suma, que permitía arbitrar los juegos de alianzas que progresivamente se iban poniendo en marcha, como ocurrió en la Primera Guerra Mundial.
- c) Por otra parte, todos los países, al organizar sus fuerzas armadas de manera independiente, tenían que atender a *todas las misiones* susceptibles de surgir. Hoy, dadas las características de los armamentos y las servidumbres que su producción impone en términos de materias primas, incluso hasta los más poderosos no pueden hacer frente, ni económica, ni técnicamente, a todas las situaciones de riesgo que puedan presentarse. Esta circunstancia, unida a la complejidad que supone verse obligados a intervenir en geografías muy alejadas de sus fronteras naturales, hace que la división clásica de las fases bélicas —cobertura, movilización y reacción— se haya modificado, en el sentido de que la segunda responde más bien a una planificación previa muy anticipada al Día D.
- d) Otro factor que ha modificado las características anteriores de la organización de la defensa, es el *avance tecnológico*, paralelo a la *obsolescencia* del material. En un pasado próximo, tenían los armamentos una efectividad que se calculaba en torno a los veinte años. Hoy en día, el diseño y proyecto de las armas para su producción se calcula en un periodo de ocho a diez años, e incluso algunos materiales se ven superados en su eficacia antes de la culminación de su proceso de producción.
- e) Conviene también en esta formulación estratégica considerar la nueva valoración de los *escenarios marítimos y espaciales*, en contraste con los criterios ya conocidos de las acciones en el espacio terrestre. El ámbito marítimo tiene valor no solo como vía de comunicación, sino también como fuente de recursos, que habrá que defender. Otro factor

totalmente nuevo, pero importante, lo constituye la ampliación de los derechos de los países ribereños y de las zonas de pesca.

En el ámbito espacial, es de resaltar la trascendencia de la pugna por la información, al poder detectar quienes tengan capacidad espacial, movimientos y acumulación de medios de defensa, del adversario, suficiente hasta el extremo de que en las negociaciones SALT los responsables del Pentágono llegaron a afirmar que no aceptarían ninguna limitación ni cláusula cuyo cumplimiento no estuvieran en condiciones de comprobar con sus propios medios de información.

- f) Finalmente, otro aspecto a destacar es el hecho de que cualquier avance técnico será inevitablemente conocido y utilizado también por el antagonista, en un plazo relativamente corto, lo que se traduce cada vez más en una *competición no sólo científica*, sino también en una *carrera contra el tiempo* para explotar al máximo el período de esa momentánea superioridad tecnológica.

En resumen, potencia, alcance y precisión de las armas, recursos, tecnología y capacidad de información son los factores fundamentales que han alterado los criterios y conceptos de las políticas exteriores y de defensa de los Estados.

Todas estas circunstancias y condicionamientos parecen, en principio, aconsejar la articulación de fórmulas colectivas de seguridad, que de alguna manera han de establecerse con anterioridad al acaecimiento del hecho bélico. Esa es la razón de todos los pactos y alianzas que han venido concertándose y organizándose después de la II Guerra Mundial.

La aceptación de los pactos de seguridad colectiva parece responder al hecho de que, dentro de ciertos límites, los firmantes encuentran útil y ventajoso transformar en obligatorio un compromiso de ayuda, que sin él sería sólo conveniencia mutua.

Ha de tenerse presente que los acuerdos actuales no llegan al automatismo de una plena garantía en cualquier circunstancia, porque la era de las garantías absolutas parece haber terminado con el comienzo de la era atómica.

Ante la posibilidad de que el conflicto inicial degenera en confrontación nuclear, no hay ningún país que esté dispuesto, a priori, a comprometer su sacrificio hasta el último límite. De ahí esas reservas condicionantes de los distintos tratados —como el artículo 5 de la carta Atlántica, por ejemplo— sobre la forma en que cada uno de los integrados podrá llevar a cabo su contribución, en el caso de que otro socio fuera atacado.

Otro aspecto también cambiante es el relativo a la definición de zonas de responsabilidad mutua. Aunque aún se mantienen vigentes los criterios sobre los espacios de intervención, por una parte, los celos sobre los desequilibrios de potencial y, por otra, los efectos globales de acontecimientos muy alejados impiden limitar el escenario de las eventuales acciones necesarias al conjunto, pero teniendo bien presente que la definición geográfica del ámbito del Pacto, se referirá a operaciones típicamente bélicas, pero que con carácter decisivo de los países individualizados podrían emprenderse otras fórmulas de presión o información fuera de aquella limitación.

Ante esta complejidad y la reserva de condicionamientos cabe pensar si la fórmula opuesta de la defensa independiente sería más conveniente, pero también para poder ser efectiva requiere otra serie previa de condicionamientos.

Una defensa independiente ha de responder a tres *requisitos* previos:

- a) Disponer de un *núcleo armado*, que asegure la capacidad de reacción ante la amenaza o la agresión y la capacidad de respaldo.
- b) Tener dicha *capacidad de respaldo* en el escenario internacional, como señaló certeramente Michel Debré en una conferencia en el Centro de Altos Estudios Militares de París.
- c) Tener capacidad de *decisión independiente*, condición que se olvida con frecuencia y que resulta hoy muy difícil de conseguir plenamente.

Las principales *condiciones* para una defensa independiente son:

- a) La *situación geográfica*, que varía en sus limitaciones, según aporte por sí misma las máximas garantías de inviolabilidad o por ser de interés vital, no sólo para el propio país, sino también para otros más o menos lejanos.
- b) La disposición de *recursos naturales y materias primas* que permitan organizar el sistema defensivo sin las quiebras de una dependencia exterior.
- c) Un *potencial económico* que permita, por la variedad de sus elementos, desarrollar una infraestructura industrial no dependiente del exterior.
- d) Una *tecnología* suficientemente avanzada para producir la gama de armamentos necesaria para la plena eficacia de sus fuerzas armadas en toda su variedad de misiones.
- e) Una *demografía* suficiente para cubrir, no sólo las necesidades de combatientes, sino también para proporcionar el necesario respaldo logístico, lo que supone, más que una fuerte demografía, contar con un capital humano técnica y culturalmente cualificado.

No es fácil que todas estas condiciones se den conjuntamente. A menudo, las posibilidades de la defensa independiente se cifran exclusivamente en datos numéricos, que valoran prioritariamente la capacidad de organizar el sistema de fuerzas en función de los niveles de desarrollo y de producción de armamento, dejando en segundo término otros factores condicionantes no menos importantes.

La defensa independiente puede ser deseable, pero sólo es factible para muy pocos países. Para la mayoría de ellos, esa necesidad de agrupación solidaria es aún más inevitable al necesitar, por circunstancias culturales, políticas, económicas, etc., proyectarse más ampliamente en el ámbito exterior.

La *mayor complejidad* de las relaciones internacionales contemporáneas y su dinamismo nos brindan la oportunidad de construir un orden internacional más estable, más sólido y mejor equilibrado, pero también implican un cierto número de riesgos indiscutibles.

Otra de las notas dominantes de las relaciones internacionales es la *interdependencia*, consecuencia de esa globalidad que hace la acción exterior cada vez más compleja y diversificada por la dependencia existente entre los distintos factores que inciden sobre aquellas.

Por la interdependencia de tantos factores y por la capacidad de repercusión del hecho motivador de una crisis sobre escenarios muy lejanos, hay que diferenciar claramente entre objetivos y finalidades: estas últimas deben marcar las directrices para la consecución de ciertos objetivos tangibles o concretos que puedan resolver aquellas finalidades.

Como ya se ha señalado, el orden internacional se ha configurado alrededor de una estrategia bipolar que cada vez va teniendo, como consecuencia de la interdependencia, hacia una multipolaridad, con la aparición de nuevos centros de poder que fuerzan a un distinto planeamiento de la seguridad y a una inevitable remodelación del orden internacional.

Los extremos a que nos hemos referido anteriormente han traído como consecuencia el concepto de globalidad de los problemas. Es cierto que en muchos de ellos no pueden resolverse sin la colaboración o aceptación de los demás pero este concepto no es absoluto y sólo en parte es verdad. No todos los planteamientos críticos que se dan en el mundo tienen un auténtico carácter de globalidad. Lo tienen ciertos problemas energéticos y de materias primas, o para otros problemas como el terrorismo, pero otros problemas que emergen actualmente en muchos escenarios dispersos, como son los problemas del desempleo, educación, sanidad, o retraso en el desarrollo industrial, tienen diferentes planteamientos en los distintos países, y pesarán para su solución, la distinta demografía, el grado de su desarrollo cultural y económico y su cohesión social.

Por todo ello, habrá que distinguir claramente cuáles son los problemas auténticamente globales y cuáles son sólo problemas generalizados, y si las fórmulas de solución requieren un tratamiento global, o se plantea sólo una solución parcial de un grupo afectado.

En este marco España constituye una potencia media, por su capacidad de recursos y tecnología, pero se halla situada en un espacio estratégico de trascendental importancia para el mundo, lo que supone que su política exterior y de defensa, han de enfrentarse con problemas que atañen no sólo a los intereses y aspiraciones nacionales, sino también con otros que le son

extraños y que, por su privilegiada situación geográfica, afectan a otros países fuera de nuestra propia geografía.

Para una mejor comprensión de la posición española en el mundo habrá también que exponer siquiera someramente el marco internacional en que los acontecimientos de nuestra historia reciente se han producido y fundamentalmente su inscripción en un contexto geográfico de especial interés en el mundo.

El término de aquella contienda alcanzó a España tratando de recomponer y solucionar las graves dificultades emanadas de una trágica guerra civil. España vivió hasta finales de la década de los cuarenta en un casi total aislamiento, ausente de la ONU y fue precisamente al final de aquel período cuando el rompimiento de la Pentarquía y el principio de enfrentamiento Este-Oeste, tanto en Europa como en Extremo Oriente, los que impulsaron a los Estados Unidos hacia los acuerdos de 1953, así al mismo tiempo que se culminaba el Concordato con la Santa Sede, y que fijaron los primeros acuerdos internacionales desde el término de la Guerra Civil.

Poco después se producía el ingreso de España en la Organización de las Naciones Unidas, en la OCDE, en el Fondo Monetario Internacional y otros organismos, al tiempo que se emprendía el camino de la planificación económica, que llevó a situar a España como la novena potencia industrial del mundo.

Pero, en la década de los setenta, al producirse la crisis energética y la consiguiente depresión económica, en simultaneidad con la transición a la democracia, hizo que nuestro país sufriera sus consecuencias políticas y económicas en un grado indudablemente más acusado que en otras democracias.

Refiriéndonos concretamente a la política exterior española sus objetivos fundamentales pueden resumirse así: Asegurar la independencia e integridad territorial, reforzar y garantizar la seguridad nacional, favorecer la distensión y el desarme, contribuir a la organización de un nuevo orden económico internacional, así como a la defensa de los derechos humanos.

Como señaló en cierta ocasión el Ministro español de Asuntos Exteriores, aunque existen dentro de un sistema pluralista, disparidades lógicas, se da, no obstante, una coincidencia

sustancial sobre gran número de cuestiones que configuran en nuestra política internacional. En este sentido podrían enumerarse las siguientes:

a) *Occidente y Europa*

El mundo occidental constituye hoy políticamente un espacio coherente, tanto por el problema de sociedad que programa y defiende, como por su actitud en el mundo complejo de las relaciones internacionales. En este aspecto la opción Occidental de España es clara y concreta.

Pruebas de este propósito son la incorporación a los organismos internacionales europeos, que ya se refleja en el Consejo de Europa del que actualmente se ostenta la Presidencia, y finalmente su interés y solicitud de integrarse a plazo breve en la Comunidad Económica Europea.

Este interés europeo en el concepto español ha de ampliar su acción hacia una justicia social más justa y abierta al progreso. Y este último aspecto es particularmente importante, porque una Europa unida no puede ni debe limitarse al campo socio-económico, sino que debe llegar también a asumir la responsabilidad política en el plano universal.

En el aspecto defensivo y de seguridad, hay conciencia de la vulnerabilidad creciente en Europa, pero la defensa colectiva europea no supone, dada la complejidad que se ha señalado anteriormente, una estrategia independiente de posibles acciones del otro lado del Atlántico, sino el deseo solidario de alcanzar entre todos los europeos una perspectiva de eficacia que nos lleve a jugar un papel cada vez más relevante, como muestra efectiva de esa defensa occidental.

En cuanto a las medidas destinadas a reforzar la confianza, se proyectan en numerosas reuniones, congresos y asambleas, pero donde ese interés se ha acusado de forma más concreta ha sido en las sesiones de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, la última de las cuales se celebra actualmente en Madrid.

En ella, se ha querido destacar, especialmente al tratar de los problemas de seguridad y desarme, que los esfuerzos para fortalecer la defensa y los encaminados a conseguir la

distensión, no deben estimarse como contradictorios, ni mucho menos incompatibles, sino equilibradores de un potencial a partir del cual con más realidad pueda llevarse a cabo la reducción de fuerzas.

En este concepto y para hacer más efectiva la realidad europea, se ha apuntado que en las futuras conversaciones SALT III habría de tomarse en consideración a Europa y en la negociación deberían participar los europeos, al igual que en la Conferencia de Viena sobre reducción mutua y equilibrada de fuerzas.

En este camino el interés a largo plazo no busca ni el mantenimiento permanente de los bloques, ni en el extremo opuesto la disolución pura y simple de los sistemas de seguridad existentes. Se trata de abrir nuevas vías, superando las dificultades y mirando el porvenir, teniendo siempre presente el derecho de legítima defensa individual y colectiva, reconocido en la Carta de las Naciones Unidas.

La búsqueda de estas nuevas vías, es una tarea política que parece más realizable en un mundo en el que la multipolaridad parece acrecentarse y el ambiente difiere del de los tiempos de la guerra fría.

Expuesto el interés español en su inserción occidental europea, existe también un aspecto de dimensión esencial en nuestra política exterior y al cual no podemos ni queremos renunciar: América Latina.

b) *América Latina*

España se esfuerza por proyectar la herencia histórica del pasado y las inmensas posibilidades inherentes a una identidad de formas de vida y de cultura. España es un país occidental candidato al ingreso en las Comunidades Europeas, pero al mismo tiempo miembro del Consejo Económico de la ONU para la América Latina (CEPAL), así como portavoz de un grupo de países en el Fondo Monetario Internacional y observador en el Pacto Andino y en la Organización de Estados Americanos (OEA).

España que mantiene relaciones de solidaridad particularmente estrechas con estos países, se encuentra en las mejores condiciones para reforzar lazos y en este camino, nuestra

opción occidental y nuestra vocación europea no serán nunca obstáculos a nuestras relaciones con aquellos países.

Los viajes de Su Majestad el Rey, primer impulsor de nuestra política con América, han permitido que cristalicen unos acuerdos concretos de cooperación con varios de los países visitados. Con Venezuela, existe ya una amplia concertación y se han logrado resultados concretos muy satisfactorios. Las perspectivas con Méjico y otros países presenta también espléndidas posibilidades.

Se ha creado un Centro Iberoamericano de Cooperación cuyas funciones son de doble orden: de una parte, de tipo cultural, para lo que se ha creado en su seno un Instituto de Estudios que, con la colaboración de todos los países latinoamericanos, va a ser un centro de formación de especialistas en diversas áreas científicas y culturales de Hispanoamérica; de otra parte, está la cooperación en materia tecnológica, comercial y financiera.

En todos estos países, los ámbitos concretos de colaboración han sido fundamentalmente astilleros navales, líneas férreas, plantas de motores y químicas, creación de empresas mixtas de pesca.

La cooperación internacional no puede ser obstáculo ni oponerse a las políticas nacionales de lucha contra el subdesarrollo y en esta línea es urgente articular mecanismos de solidaridad internacional, para eliminar las causas de pobreza y desigualdad e imprimir una nueva dirección y sentido al crecimiento, estableciendo los fundamentos de una mayor justicia internacional.

En esta línea y en la medida de nuestras posibilidades de alcance universal, podría citarse como ejemplo concreto nuestra cooperación con Guinea Ecuatorial para ayudarla a renacer y consolidarse en la nueva vía emprendida.

c) *Derechos humanos*

La defensa de los derechos humanos constituye otra nota característica y fundamental de la política exterior de España. Es esta una cuestión que preocupa especialmente y no se puede dejar una de las violaciones más odiosas y brutales: el terrorismo. Constituye una amenaza

para todos porque precisamente su acción no conoce inocentes. Y es por eso que nadie puede alegar razones de ninguna clase para justificar ni explicar el terrorismo, ni para conceder asilo ni apoyo a los terroristas.

En resumen, solidaridad, política, económica, social y también defensiva. En este aspecto hay que expresar claramente, como señaló nuestro Ministro de Asuntos Exteriores ante el Consejo de Europa, que el Gobierno de España no sueña con un pacifismo ingenuo, ni con un neutralismo que, en nuestro caso, podría ser un rechazo de asumir nuestra propia identidad.

d) *Los azimuts estratégicos*

En este planteamiento estratégico, la geografía de un país tiene enorme trascendencia para el futuro y para la definición de su política exterior y de defensa, especialmente si se encuentra situada en una zona particularmente crítica del mundo.

Pero de nada serviría airear el mérito y trascendencia de una determinada situación geográfica, si no se halla activada por un sistema de seguridad que el país haya creado, consciente de su importancia, para que puedan asumir aquel empeño de seguridad e impedir que induzca a otros a su usufructo sin beneficio propio, e incluso posiblemente con riesgos de convertir aquella teórica ventaja situacional en un serio quebranto al encontrarse al arbitrio de las apetencias de otros intereses extranacionales.

Pero, en el caso español se da además la circunstancia de que está ubicada no en una sola región, ni siquiera en dos, sino en tres —europea, mediterránea y atlántica— y conviene valorar debidamente esta singularidad y extraer las oportunas consecuencias, para también establecer el equilibrio entre las tres funciones de la unidad del sujeto estratégico que es España y la consiguiente unidad de su política exterior.

e) *Mediterráneo*

Fue el teórico Gaston Boutull quien en sus primeros trabajos en busca de las causas permanentes del fenómeno polemológico, señaló tres circunstancias —tensión local, simultánea con otra internacional, en un espacio geográfico de interés universal— que, en

caso de ser coincidentes, provocaban una serie de fricciones acumulativas que hacían calificar a la región en cuestión como crítica, desde el punto de vista de la conflictividad, y que el denominó “zonas belígenas”.

En el Mediterráneo se dan las tres circunstancias, que las modernas organizaciones colectivas de los Pactos de Seguridad han interpretado en toda su trascendencia, pero en nuestra particular situación, además del interés mundial de circulación marítima del Atlántico al Mediterráneo, se suma también el interés de la circulación Norte-Sur.

La confrontación se ha desplazado desde el Centro del Continente europeo, hacía el Mediterráneo, donde las tensiones han sido siempre más peligrosas, sin que haya merecido de las potencias occidentales la misma atención, hecho que se refleja en la diferencia sustancial observada en los criterios sustentados en la Conferencia de Seguridad en Europa y en la Reducción Mutua y Equilibrada de Fuerzas. Mientras en la primera considera como un todo inseparable la seguridad de toda la geografía europea, la segunda limita su ámbito al espacio exclusivo centro-europeo, como si estratégicamente pudiese considerarse compartimentos estancos e independientes, las situaciones y despliegues del Centro y de sus flancos báltico y mediterráneo.

Este criterio puede tener extraordinaria repercusión en el análisis de la situación actual, pues cualquier movimiento o limitación de fuerzas y despliegue en el Centro, que no signifique su desmovilización o traslado a otros espacios alejados extraeuropeos, supondría el refuerzo de los despliegues laterales o periféricos del Pacto de Varsovia, con quiebra indudable para Occidente.

España está firmemente interesada en la consolidación de la distensión, la paz y la cooperación en el Mediterráneo, que debería traducirse en: intensificación de toda acción que favorezca los intereses comunes, desnuclearización, lucha contra la contaminación del medio, incremento de la cooperación, para reducir los desequilibrios existentes entre las orillas Norte y Sur, y, finalmente, puesta en marcha progresiva de un sistema complementario de seguridad común a todos los ribereños.

f) *Atlántico*

Como parte integrante de Europa, España se ve plenamente afacetada por el hecho de que se haya polarizado en Europa la máxima confrontación de nuestro tiempo.

A este respecto hay que destacar la circunstancia de que hasta hace poco tiempo, el problema del Atlántico, estratégicamente hablando, se limitaba al Sur con el Trópico de Cáncer, determinando una zona de influencia natural de la Alianza Atlántica al servicio de la garantía de las líneas logísticas Oeste-Este. Esta situación está cambiando, en función de una estrategia más global, que no conoce de divisorias tropicales.

Este cambio interesa directamente a España, pues por su situación, y la del archipiélago canario en particular, presenta en esa fachada la singularidad de su trascendencia en el eje Norte-Sur y en las relaciones con América del Sur.

En la política exterior de España hay ciertos criterios invariables. El primero de ellos es el rechazo de todo tipo de interferencias entre la estrategia de seguridad española en Europa o en cualquier otra región y la reivindicación de Gibraltar. Otro lo constituye el hecho de que el enfoque colectivo de nuestra seguridad no puede excluir posibles planteamientos bilaterales cuando así convenga. Tal es el caso de las relaciones con Portugal al compartir ambos países determinados intereses, por razones de vecindad y por componer un ámbito estratégico común.

Al propio tiempo, mirando hacia el Sur, España tiene muy presente a sus vecinos mogrebíes y ve en su estabilidad y fortaleza el desideratum para el mantenimiento de la paz en esta importante región. Por todo ello, tratará de no establecer ejes, ni de fomentar la desunión entre países que deben ser sus amigos.

El retorno a la estrategia insular

Al comienzo de esta exposición se ha hecho referencia al interés de destacar aquellos aspectos que en la concepción estratégica y de las relaciones internacionales han cambiado en la era atómica, pero al llegar al caso de su aplicación geográfica, también convendría apuntar algunos aspectos concretos que de alguna manera suscitaron hace un par de años una conferencia

de expertos que tuvo lugar en Madeira, y que pareció acusar una revalorización del interés insular en la seguridad.

Se hizo hincapié especialmente en las Islas Atlánticas, pero el criterio podría generalizarse. Hay que tener presente que, si en los planteamientos iniciales de 1949, la NATO delimitó su ámbito solamente al Norte del Trópico de Cáncer, fue porque, con mentalidad terrestre, el problema se centraba en un eventual enfrentamiento con el Este en el espacio continental centro-europeo, aunque se diera la paradoja de que fuera precisamente marítimas las potencias que más pesaban en la organización de la defensa europea.

Posiblemente, se debió a que entonces la capacidad marítima soviética era preponderantemente defensiva y el flanco mediterráneo era un lago occidental, pues los ribereños del Sur estaban aún bajo la dependencia de las potencias de la orilla Norte. Pero, al producirse en la década de los cincuenta y sesenta su acceso a la independencia, cambiaron profundamente los términos del planteamiento y las circunstancias relativas se agravaron, cuando con el cierre del Canal de Suez la circulación de los grandes petroleros desde el Golfo Pérsico, tomó la ruta sudafricana.

A partir de ese momento y de las intervenciones exteriores en determinados países africanos se apuntó en ocasiones la conveniencia de ampliar los límites del Pacto Atlántico o incluso la organización del algún pacto similar del Atlántico Sur. La amenaza a la seguridad del cono suramericano ha llegado a inspirar la organización, aún de carácter temporal, de un combinado de Fuerzas Navales de los países Atlánticos de América del Sur.

En tiempos de la navegación a vela, las bases insulares tuvieron gran preponderancia, porque constituían la situación defensiva de las flotas, estáticamente abrigadas al amparo de las bases cerradas. Más tarde perdieron interés en la acción estratégica operativa de frentes continuos o de importantes masas navales. Pero hoy, con el alcance de las armas y el interés de la información vuelven a recobrar su trascendencia, con un matiz diferencial: no constituirán el apoyo exclusivo de las fuerzas navales, sino preferentemente base de lanzamiento de una acción aeronaval y núcleo de observación y comunicaciones, previamente al choque táctico.

Si pensamos en la geografía insular, en el Atlántico puede observarse una alineación que desde Islandia, en el Norte, jalona sus posibilidades hasta las Malvinas, en el Sur.

En el centro del Atlántico se hallan los sistemas insulares que dominan los accesos del Mediterráneo al Círculo Ártico, mientras que en el espinazo del Índico desde la isla de Diego García a las Islas Kerguelen también se jalonan todas las vías entre África Oriental y Asia. Finalmente, en este espacio del Extremo Oriente, las cadenas insulares ejercen análogas disposiciones que en el Atlántico, desde las Kuriles hasta el archipiélago indonesio.

En esencia, la estrategia insular recupera el valor que tuvo en los períodos de preponderancia de los imperios marítimos, pero con evaluación y características diferentes, según se estimen para una garantía de seguridad nacional o formen parte de los dispositivos colectivos de una defensa global generalizada.

Finalmente, la globalización de los problemas en la era nuclear, que hoy alcanza a cualquier lugar del mundo, ha complicado la problemática de una solución fragmentaria e impone nuevas formas de solución. Sin embargo, algo ha cambiado en la capacidad de poder por parte de los grandes, y también en la capacidad de actuación de los pequeños países. De un lado, las grandes potencias, pese a su fuerza ya no pueden ejercer un pleno y libre poder de decisión, pues han de contar con la aceptación de muchos ejecutores pequeños, a la vez que por exigencias colectivas de armonizar y atender circunstancias muy variables de potencial y situación geográfica, viéndose cada vez más limitadas en sus opciones, y con mayores restricciones decisorias.

De todo lo expuesto, se deduce que en la interdependencia de las relaciones internacionales, en cualquier manifestación política o de seguridad, habrá que disponer de las bazas e instrumentos para que en el equilibrio cada vez más inestable de la situación conflictiva mundial, se cuente con elementos previos que, a modo de fusibles, eviten la generalización del conflicto.

Volviendo al punto de partida de esta exposición, es posible que por aquellos contrastes y por nuestra distinta articulación, continental y concentrada, en el caso de China, y periférica y marítima, en el de España, puede precisamente su complejidad facilitar con más efectividad una asociación en nuestras políticas exteriores, con ventajas para cada uno de nuestros países en los diferentes campos de las relaciones entre Estados.