

NOTAS

CARACTER GLOBAL DE LA POLITICA EXTERIOR ESPAÑOLA

Por JORGE FUENTES

I. En principio el esquema de una política exterior sin huecos es aplicable a cualquier país, ya se trate de una superpotencia (Estados Unidos, la Unión Soviética), de una potencia media o regional (España, Méjico, Indonesia, Arabia Saudita, Italia), o de un pequeño Estado (Costa Rica, Nepal, Hungría, Ghana o Luxemburgo). Desde el momento en que existe una organización de las naciones de alcance casi mundial (la ONU), desde que los países se han organizado en una serie de alianzas que cubren igualmente la casi totalidad del globo (la NATO, el Pacto de Varsovia, el Movimiento de No Alineación), la relación de cada Estado con todos los restantes se vuelve automática produciéndose un entrecruce de compromisos que si no se establece directamente entre dos Estados se hace a través de los engarces regionales a los que ningún país es ajeno.

La necesidad de una política exterior española de alcance mundial ha sido discutida en base al hecho de que las posibilidades políticas y sobre todo económicas de España son limitadas y que un intento de llevar su acción más allá del entorno que le es geográfica e históricamente próximo desembocaría en una dispersión de esfuerzos que le haría perder efectividad en el área en que su capacidad es fuerte. En base a esta tesis, el globo terráqueo se vería reducido para España a Hispanoamérica, el mundo árabe, ciertos países europeos y Estados Unidos. Más de dos tercios del planeta —el mundo socialista, Asia, el Africa Sudsahariana, Oceanía— quedarían tan lejos del país como el espacio ultra-terrestre al que limitaciones tecnológicas impiden hoy el acceso a todos los Estados, excepto a las dos superpotencias.

II. Los motivos de que se produzca una globalización de la diplomacia de un país son múltiples, pero en un intento de síntesis cabe resaltar los siguientes:

1. La evidencia de que el progreso tecnológico ha puesto al alcance de cada nación la posibilidad inmediata de llegar con rapidez a cualquier rincón del mundo. La velocidad de los transportes se ha multiplicado por cincuenta respecto al tiempo en que España descubrió América en el siglo xv. Aunque la comunicación efectiva y permanente de España no está económicamente justificada más que con la mitad de las capitales del mundo, la posibilidad teórica de extenderla al resto permanece abierta.

2. El acatamiento de unas normas del Derecho Internacional exige a un país el expresar el respeto de sus principios en tantos casos como le sea requerido. Así ocurre en la Asamblea General de Naciones Unidas o en el Consejo de Seguridad de aquel órgano del que España fue miembro en el bienio 1969-70 y lo viene siendo para el período 1981-82.

3. En el campo no ya de las normas sino de los intereses concretos, la existencia de unas alianzas regionales pone a los países ante la exigencia de significarse respecto a cualquier problema mundial, ya sea porque éste se encuentra en relación con el grupo regional al que pertenece el país de referencia o porque la relación se produce con el grupo en el que se encuentra el país sobre el que se está produciendo el litigio. Dicho en otros términos y aplicado al caso español: España deberá manifestarse en cada problema que se produzca en el mundo ya por solidaridad con los países occidentales en cuyo entorno se encuentra insertada o por compromiso con otras regiones estrechamente vinculadas a las nuestras, cuya presencia alcanza al mundo entero.

Este aspecto es delicado y al ser estudiado debe diferenciarse de los conceptos de clientela o satelización casi inevitable cuando los compromisos regionales no están suficientemente diversificados.

4. También con pequeños países la relación se hace inevitable, y a veces apremiante, ya sea por producirse con estos conflictos de intereses—rivalidades de candidaturas a organismos internacionales—, o por entablarse inesperadas líneas de cooperación económica o técnica.

Se estudian a continuación una serie de casos, aparentemente ajenos a los focos de interés que habitualmente han venido concentrando la atención de los estudiosos y de los medios informativos. Son un poco

los parientes pobres de la Diplomacia española, temas residuales alguno de los cuales —como es el caso de Polonia— ha captado temporalmente la atención del pueblo y del gobierno españoles.

III. EUROPA OCCIDENTAL. MALTA O EL ESCALAFÓN REGIONAL

Una pequeña isla, con una superficie inferior a la de Ibiza y una población de 360.000 habitantes. Etnica y lingüísticamente árabe, culturalmente italiana y políticamente independizada de Gran Bretaña en 1964. Con un primer ministro—Dom Mintof—, curiosa síntesis de los anteriores rasgos y que posee una particular idea de lo que es la misión de Malta en el mundo.

El caso maltés viene a ejemplificar, como ningún otro, la jerarquía de Estados a nivel regional y mundial y la dificultad de obviar tal statu quo. Desde 1978, los intereses de Malta y España se han entrecruzado no pocas veces en la común aspiración de acceso a órganos internacionales o en el enfoque distinto que ambos Estados daban a problemas políticos concretos.

La primera se produjo en Belgrado en 1978 durante la I reunión de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa cuando Malta y España presentaron su candidatura a acoger la siguiente sede de la CSCE que debía celebrarse a partir de septiembre de 1980. Madrid ganó la partida entre otras razones por su mayor disponibilidad de facilidades prácticas y la Valetta tuvo que conformarse con albergar a un grupo de expertos que estudiara la cooperación mediterránea.

En 1980 hubo un nuevo conflicto de intereses hispano-maltés en la Asamblea General de Naciones Unidas al disputar los dos puestos vacantes que se produjeron en el Consejo de Seguridad por el grupo europeo. España e Irlanda sucedieron a Portugal y Noruega quedando Malta—que ya había intentado ingresar en el Consejo en 1978, rivalizando con el país lusitano— excluida.

En 1981 España, Malta y Francia enfrentan sus candidaturas para presidir la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. José María de Areilza desplaza al candidato maltés, Tabone.

No pocas fricciones han protagonizado las delegaciones de ambos países en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, en Madrid, a raíz de la pretensión maltesa de que el foro europeo reconozca y garantice la neutralidad maltesa, solicitud que poco podría agradar a un país que, como España, considera que la contribución a la paz y la seguridad mundial puede hacerse con mayor eficacia

incorporándose a una de las alianzas existentes antes que declarándose ajeno al evidente bipolarismo en que hoy se encuentra organizada la seguridad internacional.

La conclusión es clara. España tuvo que ceder a la República Federal de Alemania la presidencia de la Asamblea General de la ONU para el período 1980. Pero Malta, pese a su apoyo tercermundista, no pudo y difícilmente podrá batir a España en una elección abierta. Aunque jurídicamente es defendible el principio «un país un voto» y la rotación que permita el acceso de todos los Estados a la escena política internacional, lo cierto es que la imagen diplomática de un país necesita posarse. Malta hubiera podido competir con posibilidades de éxito con países recién descolonizados del Tercer Mundo, pero difícilmente podrá hacerlo a nivel europeo o incluso mediterráneo. Tanto más mientras Mintoff se empeñe en mantener un enfoque distorsionado de la realidad internacional queriendo nadar contra corriente del consenso mundial.

IV. EUROPA ORIENTAL: POLONIA O EL POZO SIN FONDO

Las relaciones de España con los países del Pacto de Varsovia han sido escasas en los últimos años. Como consecuencia de la Revolución Soviética de 1917, de la guerra civil española y de la segunda guerra mundial, quedaron cercenadas las relaciones diplomáticas primero entre Madrid y Moscú y más tarde con las restantes capitales del Este que quedaron incorporadas al bloque oriental.

El tímido flujo comercial mantenido entre España y el COMECON —apenas un 2 por 100 del comercio exterior español— quedó mínimamente asegurado por medio de las representaciones consulares y comerciales que fueron estableciéndose entre 1967 y 1972. Quedaban por este conducto resueltas también las necesidades de las pequeñas colonias españolas establecidas en Europa Oriental como consecuencia de la guerra civil española y de los ciudadanos de los países socialistas asentados en España después de 1945¹.

¹ El número de ciudadanos de Europa Oriental que vinieron a España tras la segunda guerra mundial fue de 750 personas más otras 158 que por aquellas fechas llegaron por razón de estudios. Las cifras coinciden sensiblemente con las de españoles asentados en el Este desde la guerra civil, excepción hecha de la URSS, donde contabilizando los «niños», la emigración política civil, los marinos y pilotos, los llamados del «grupo Berlín» y los presos o desertores de la División Azul, ascienden a 6.000.

Desde 1970 se originan nuevas razones de relación en base al turismo —aproximadamente 300.000 ciudadanos del Este visitan anualmente España— y a los matrimonios mixtos, hoy el número total de éstos es de 200 más otros 300 hispano-soviéticos originados por los antiguos «niños».

A raíz de la muerte de Franco y de los subsiguientes cambios operados en España, se efectúa la apertura de relaciones diplomáticas², inaugurándose con cautela una etapa de moderado optimismo en las relaciones que se preparan al albur de las negociaciones en Helsinki y Ginebra de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa entre 1972 y 1975 y continúa hasta la etapa de Belgrado de 1978, en la que España seguía manteniendo una posición independiente, más neutral que la de los propios países No Alineados, lo que permitió a la delegación española negociar los escasos logros alcanzados asegurando la continuidad del proceso en la propia capital española.

Por aquellas mismas fechas las relaciones entre España y el Este empiezan a sufrir una clara deterioración como consecuencia de la misma erosión del proceso de Distensión comenzada casi tan pronto como se produjo la cumbre de 1975 en Helsinki y acelerada con las actuaciones de la URSS en Kampuchea y especialmente en Afganistán.

Al amparo de una oportuna coyuntura internacional que no es ajena al proceso de la CSCE y a la revitalización patriótica del país³, Polonia comenzó en agosto de 1980 un importante proceso renovador ante el que la opinión pública mundial tomó posiciones de favor y que los gobiernos enfrentaron con mucha mayor cautela en excepto en lo que se refiere a las advertencias de la Casa Blanca, indicando que Washington no permanecería impasible si se produjera una intervención soviética semejante a las de 1956 en Hungría o 1968 en Checoslovaquia.

Sin embargo, en 1981, los procedimientos escogidos para resolver la crisis de un miembro del Pacto son totalmente nuevos. No se trata ya de proceder a una entrada violenta y a una confrontación con miles de muertos al estilo de Hungría en 1956. Tampoco el desfile intimidatorio de los tanques del Pacto como en la Primavera de Praga. En Polonia había que resolver las cosas de otra forma. Una crisis que ha visto implicados a 30 millones de patriotas dispuestos a todo, no podía ser enfrentada con la injerencia exterior a riesgo de conocer un choque de alcance incalculable. Por eso en 1981 se ha escogido la solución endógena por las propias autoridades polacas.

² Las fechas concretas de dicha apertura son: con Rumania, el 21 de enero de 1977; con Yugoslavia, el 27 de enero del mismo año; con Bulgaria, el 27 de enero de 1977; con Polonia, el 31 de enero; con Hungría, el 9 de febrero; con Checoslovaquia, el mismo día e igualmente con la URSS; con la RDA, el 4 de marzo de 1977.

³ En terreno espiritual, la Iglesia polaca cobra nueva fuerza con el acceso de Karol Woytila a la silla pontificia. En lo intelectual, la concesión del Premio Nobel de Literatura a Miłosz, reactiva el mundo de las letras. En lo político, provoca un indudable estímulo el hecho de saber a algunos de sus connacionales emplazados en puntos clave de poder, como Brzezinski y Muskie, en Washington; Koch, como alcalde de Nueva York, Beguin, en Tel Aviv, etc.

Ello no debe inducir a error. La Ley Marcial decretada el 13 de diciembre de 1981, desmonta el proceso liberalizador avanzado por «Solidaridad» y barre del país la vida política en su totalidad, incluso la acción del partido obrero. Es evidente, sin embargo, que al ser el líder militar, secretario al mismo tiempo del partido, éste no tendrá grandes dificultades para rebrotar en el momento en que el aparato de poder lo decida. No así el sindicato obrero que es de prever conozca todo tipo de dificultades para proceder a su reorganización.

El mundo occidental efectúa lecturas dispares de lo que está ocurriendo en Polonia. Las posiciones se dividen entre los representantes de la línea dura—el principal de los cuales es los Estados Unidos—y los que se mueven en el espacio posibilista procurando salvar de la distensión aquello que es todavía salvable, postura adoptada por los países de la Comunidad Europea y en especial por la República Federal de Alemania.

Washington toma una serie de medidas económicas contra el régimen militar polaco y el conjunto de los países OTAN e incluso neutrales denuncia en el reanudado foro de Madrid CSCE en febrero de 1982, la incongruencia de continuar el proceso de Helsinki mientras que en uno de sus países miembros se está violando la totalidad del Acta Final de la Conferencia. Con todo, ésta consigue mantenerse viva aunque suspende sus trabajos hasta el otoño de 1982.

Para España, la crisis polaca no supone tan sólo un problema de índole bilateral. Si así fuera, sería difícil comprender cómo los sucesos de aquel país han podido llegar a filtrar hasta el fondo del pueblo español, ya que las relaciones hispano-polacas en la Historia no se han caracterizado precisamente por su caudal. Se veía éste alimentado por los tópicos de un legado religioso común y por semejantes enfoques existenciales ante la vida: el gusto por la independencia, el espíritu comunicativo. Todo ello no hubiera bastado para explicar las expediciones de víveres y medicamentos organizadas desde el Levante español o el carácter inmediato de la condena del golpe militar polaco emitida por el Gobierno español tan sólo cinco días después de la declaración de la ley marcial.

España comprendió que en el caso polaco—o de cualquier otro país europeo en vísperas del siglo XXI que envuelva la relación Este-Oeste—es imposible que el conflicto pueda verse localizado, que nadie pueda sentirse ajeno a la ruptura de uno de los procesos democratizadores llevados con más prudencia y sabiduría de cuantos se han conocido en

la Historia contemporánea, ruptura que no es aceptable ni siquiera si es hecha en aras de la Distensión, el equilibrio mundial o la paz.

No es fácil prever las vías por las que la crisis polaca va a ser superada, ni tampoco las derivaciones de la misma. La Unión Soviética tendrá que calcular con miras al futuro, hasta qué punto su relación con un país de las características de Polonia pueden seguir rigiéndose por los mismos esquemas con que ha venido haciéndolo hasta hoy, viendo reproducir el malestar de las naciones aliadas con una frecuencia creciente y sospechosa.

Pronto o tarde, Moscú tendrá que pensar en modificar el planteamiento mismo de su Pacto que incluyendo siete países de entre los más desarrollados e industrializados del mundo, no pueden verse privados de los logros inherentes a la libertad y la participación políticas.

La solución tendrá que venir envuelta en un cambio global de las relaciones internacionales ya que un viraje rotundo, brusco y unilateral del estatuto polaco desencadenaría una violencia que podría llegar muy lejos. Aun dando por supuesto que la Alianza Atlántica no se movilizaría para repeler una agresión a aquel pueblo, el pozo que se abriría si la crisis polaca conociera una clara injerencia exterior, tendría consecuencias imprevisibles que llevarían a toda Europa —a la de los bloques, a la neutral, la No Alineada y al resto— a un estado que, en el mejor de los casos, conocería la fría tensión de los primeros años de la posguerra y en el peor, volvería a un ambiente prebélico.

V. AFRICA: NAMIBIA O LA PRESIÓN DEL SUR

La inmensa mayoría del pueblo español ignora qué es Namibia. Ya no se trata de que no sepa dónde se encuentra un territorio conocido como Namibia, sino que ignora siquiera si se trata de una entidad política, filosófica o química. Esto no implica un especial demérito para el nivel cultural del país: también en Estados Unidos cada vez que el *New York Times* recoge un artículo sobre el tema, la denominación viene acompañada de la explicación «término con el que se conoce al Suroeste africano y que permanece bajo la administración Sudafricana».

Un problema aparentemente muy lejano a España por cuanto lo está en el espacio, porque no se trata todavía de un Estado, sino de un territorio bajo mandato, porque tiene una pequeña población (medio millón de habitantes), una economía primitiva y porque nuestra relación comercial es mínima.

En abril de 1981, sin embargo, el problema de Namibia fue de nuevo planteado ante el Consejo de Seguridad de la ONU, como viene reapareciendo cada año, congregó en Nueva York a los ministros de Asuntos Exteriores de catorce Estados africanos y durante dos semanas provocó un difícil enfrentamiento dialéctico entre los miembros de la Organización. Enfrentamiento que, por supuesto, iba a tener consecuencias concretas ya no en el mundo de las palabras sino en el de la realidad.

España acababa de acceder al Consejo de Seguridad para ocupar uno de los diez puestos no permanentes durante un periodo de dos años. Y efectuaba esta accesión con los mejores deseos de poner a prueba la calificación de «país europeo occidental y atlántico» recién definido por el nuevo presidente del Gobierno, Calvo Sotelo, y por el ministro de Asuntos Exteriores, conscientes igualmente de que la incorporación a la Alianza Atlántica era cuestión de meses y que debíamos preparar el terreno para una entrada, tan pronto como resultara posible, al Mercado Común.

Junto con España, habían accedido al Consejo, Irlanda y Japón. Los tres Estados sucedían a Portugal, Noruega y Bangla Desh. Exceptuando el caso asiático, en el que un país industrializado relevaba a otro en vías de desarrollo, en el grupo europeo dos Estados no miembros de NATO sucedían a dos que sí pertenecían a la Alianza. Los tres países occidentales miembros permanentes—USA, Gran Bretaña y Francia—hubieran querido construir un pequeño grupo de seis países «Norte» con los que poder hacer frente moral a los restantes nueve «Sur-Este» que en cualquier caso tenían la fuerza del veto soviético y chino y de la mayoría, para cuestiones de procedimiento.

En el asunto de Namibia y en materias procesales seis países occidentales votaron de modo uniforme y uniforme y honrosamente fueron derrotados: se trataba de permitir el acceso al debate no sólo al SWAPO—Organización Popular de Sudoeste Africano, partido de inspiración izquierdista—sino también al DTA—partido de derechas con buenas conexiones con Pretoria.

El voto español en favor de que todas las voces en litigio fueran oídas para poder tener una mejor información sobre el caso en estudio, conoció las primeras reservas africanas que, como antaño, ejercieron su presión hacia Madrid en base a la posibilidad de que Canarias fuera objeto de debate en la siguiente reunión de la Organización para la Unidad Africana, celebrada en Nairobi en junio de 1981.

Y aquí el grupo occidental comenzó a fraccionarse. Irlanda tenía que hacer algún gesto neutralista para manifestar su posición de país CEE (no NATO) lo que a la vez diferenciara su posición de la británica.

Japón temía las presiones en suministro de crudos que pudieran venirle de los países árabes. Sólo los Estados Unidos y Gran Bretaña se sabía iban a vetar. Había dudas respecto al gobierno giscardiano que en vísperas de las reñidísimas elecciones con los socialistas de Mitterrand podían hacer un gesto tercermundista con las esperanzas de atrapar algún voto indeciso de centro izquierda. En el último momento los tres miembros permanentes vetaron. Y lo hicieron cada uno de ellos por cuatro veces en el curso de escasos minutos.

Se trataba de definirse respecto a la imposición del embargo de armas a Sudáfrica, el embargo energético, la ruptura de relaciones diplomáticas y las sanciones económicas. España, como Irlanda, se abstuvo en los dos últimos casos y votó afirmativamente en los dos primeros. Japón se abstuvo tres veces.

El grupo africano y el tercermundista se mostró satisfecho con la actitud española pero una vez más los países occidentales debieron sentirse defraudados de la imposibilidad de crear un grupo Norte compacto en especial en un ambiente en que la presión del Sur se hace imparable.

El caso ejemplifica no sólo la universalidad de la política exterior, sino el hecho de que dentro de esta visión global es inevitable que surjan contradicciones y que de ellas se derive el ineludible establecimiento de prioridades. No se puede pertenecer a la vez al Norte y al Sur como no se puede a la vez ser miembro de la NATO y del Pacto de Varsovia o del Movimiento de No Alineación. Si de lo que se trata es de poner parches aquí y allá el resultado será por fuerza, una política que antes que flexible cabría llamar contradictoria y las contradicciones en el fondo llevan a la debilidad y a la soledad.

Dar un viraje rotundo a nuestro voto en Nueva York antes de encontrarnos incorporados a las organizaciones occidentales es tan suicida como retrasar con nuestra actitud aquella incorporación. El delicado ejercicio que consiste en armonizar ambos polos, es el quehacer diplomático en Naciones Unidas.

Por ello, la plena incorporación al grupo occidental se hace urgente, conscientes de que desde ella España se identifica mejor en el mundo y que desde ese puesto cabe también una mayor capacidad de manobra y mejores posibilidades para apoyar a esos otros socios naturales como son los países hispanoamericanos y árabes.

Huelga decir que a remolque de la problemática de Namibia y enlazadas como cerezas vienen las cuestiones del apartheid, del Sáhara,

de las relaciones con Marruecos, de la declaración de Africanidad de las islas Canarias, del Contencioso de Gibraltar así como la problemática árabe-israelí.

VI. ASIA: KAMPUCHEA O LOS DERECHOS HUMANOS

El 1 de enero de 1979, los Estados Unidos abren relaciones diplomáticas con China Continental. Culmina así un largo proceso en el que Washington y Moscú habían desplegado, cada uno desde su flanco, sus mejores prendas para entenderse con la «tercera superpotencia» tratando de aislarse mutuamente. La Unión Soviética conoce el revés más importante de su historia viéndose ante la necesidad de violar su propia política —la Distensión— uno de cuyos pasos se asentaba en el nexo entre la paz en Europa y la posibilidad de resolver el contencioso con China.

Su posición de aislamiento —en la medida en que un Estado de veintidós millones de kilómetros cuadrados puede sentirse cercado— le lleva a buscar compensaciones allá donde puede obtenerlas: Jamaica, Nicaragua, Angola, Mozambique, Etiopía, Yemen, Afganistán, Laos, Vietnam, Kampuchea.

Nadie hubiera tendido una mano por la antigua Camboya y menos aún por su líder Pol Pot que hasta 1979 había mantenido el régimen más represivo existente en el mundo. La violación de los derechos humanos en el país llegó a tales extremos que produjo la regresión demográfica más dramática de la Historia Contemporánea.

Al amparo de los regímenes amigos de Laos y Vietnam —país éste recién unificado y en pleno auge de orgullo nacional por haber logrado espantar a la primera superpotencia— la Unión Soviética estimula la presión vietnamita hacia el país vecino, Kampuchea, que se debate en el caos. En pocos meses, ante la inacción norteamericana que guarda catastróficos recuerdos indochinos y cuyo Congreso quiere adoptar una política exterior no intervencionista, y ante los titubeantes gestos de Pekín, Vietnam domina la práctica totalidad del territorio kampu-cheano, entroniza a Heng Samrin y fuerza a Pol Pot a refugiarse en un rincón del país, en la frontera con Tailandia.

Durante los años siguientes la totalidad del mundo excepto los países del Pacto de Varsovia y sus aliados, hace bando común en favor de una causa difícil contando por añadidura con un arma frágil: la defensa de los derechos humanos y teniendo como principales arietes a la organización humanitaria de la Cruz Roja y a la UNICEF. En

Nueva York y en Ginebra se organizan toda una serie de Conferencias de ayuda humanitaria en favor del pueblo kampucheano y también conferencias pro-refugiados del área en la que España participa en la medida de sus posibilidades (5.000 dólares y aceptación de mil refugiados). Durante los meses siguientes, la resistencia del pueblo kampucheano continúa, como también lo hacen las conferencias humanitarias de la ONU, la de mayor nivel de las cuales comienza en Nueva York el 14 de julio de 1981.

Y de nuevo se plantea la gran pregunta: ¿hasta qué punto le concierne a España el gran problema de la dominación mundial, del conflicto entre los Estados Unidos y la Unión Soviética o aún más entre capitalismo y comunismo?

En una sociedad internacional de yuxtaposición antes que de coordinación y en la que el Derecho adolece de una total carencia de *jus cogens*, se hace cada vez más perentoria la necesidad de crear una ética global que, si no ya en el terreno de las sanciones militares de difícil aplicación cuando se trata de castigar a una potencia, al menos sí en el campo moral, prestigie o condene un acto internacional. La invasión de Kampuchea, como más tarde la de Afganistán, son acciones ilícitas sin paliativos que no pueden quedar sin protesta. Máxime cuando tras ellas se encuentra un sistema político —el soviético— que por su especial idiosincrasia no va a sufrir la crítica desde el interior del propio país. Dicho en otros términos, la guerra de Vietnam o la de Santo Domingo costaron el puesto a varios presidentes norteamericanos. Los asuntos de Afganistán y de Kampuchea no han conseguido ni siquiera inmutar al liderazgo soviético.

Por tanto, he ahí que los derechos humanos en Kampuchea se convierten en un ariete político. Ya no se trata sólo de evitar la muerte por inanición de nuevos hombres y mujeres sino también de mantener la acusación de un acto ilícito que el paso del tiempo no puede legitimar.

Los derechos humanos pueden haber dejado de ser el tema prioritario de la política exterior de muchos Estados —como lo fue durante el gobierno Carter o Suárez— pero la construcción de un código de acción semejante al nacido del acuerdo anglo-ruso de 1907 que delimite el nivel de influencia permisible a las grandes potencias en las diversas zonas del mundo, señalaría cómo la pretendida acción humanitaria vietnamita-soviética en Kampuchea o la operación de socorro en Afganistán están fuera de toda normativa internacional.

VII. AMÉRICA: GUATEMALA O LA DIFÍCIL ALTERNATIVA

Muchos de los países hispanoamericanos rompieron relaciones diplomáticas con España en el curso de la historia y principalmente en 1939. Algunos de ellos como Méjico, fueron de los más recalcitrantes en el mundo a la hora de restablecer el diálogo con Madrid.

Sin embargo, España nunca había tomado la importante medida de cerrar su Embajada en ninguno de los países americanos, sobre los que, pensaba, debía mantener una política de total asepsia por encima de los regímenes políticos.

Esta actitud llevó a Franco—cuyo anticomunismo no necesita ser evocado—a mantener relaciones normales con Cuba tras Batista en base al hecho de que no podía ignorar a un dirigente cuyo nombre era Castro. Igualmente forzó a la diplomacia española a ser muy cauta a la hora de condenar las infracciones de derechos humanos de Pinochet o Videla.

Los conocidos y luctuosos sucesos que destrozaron nuestra Misión en Guatemala el 31 de enero de 1980 y que costaron la vida al diplomático Jaime Ruiz del Arbol, a la casi totalidad del personal de la Embajada, a dos políticos guatemaltecos y a cuarenta campesinos del Quiché que habían ocupado la Cancillería, amén de la intransigente actitud del gobierno de Romeo Lucas forzó a romper con una tradición de amistad cortando con el régimen guatemalteco.

No es este el lugar para analizar a fondo los motivos que llevaron a Donaldo Alvarez, a ordenar la invasión de una cancillería extranjera violando todas las normas diplomáticas y desoyendo las llamadas a la conciliación hechas por el embajador Cajal. La malicia, la impericia, el error, la pésima situación en que se encontraba—y se sigue encontrando—el régimen guatemalteco pueden explicar, aunque no justificar, los sucesos de enero de 1980.

Hasta hoy las relaciones hispano-guatemaltecas siguen sin resolverse. Aquel país no aceptó en ningún momento dar a España las explicaciones que Madrid requería y en tales condiciones la reconciliación se hacía imposible. Quizá el probable cambio de gobierno que saldrá de las elecciones de 1982 resolverá el contencioso.

En este caso, y sin que la lección guatemalteca pueda extraerse de forma nítida, la defensa de dos principios de índole diversa—la amistad hispanoamericana frente a la condena de un acto ilícito emanado de un régimen dictatorial—vienen a entrecruzarse. Lo que debe subrayar-

se es que España nunca hubiera reaccionado como lo hizo de no haberse visto directa y cruelmente afectada por un acto dictatorial.

Conviene hacer hincapié en este hecho porque es muy probable que la amistad hispano-guatemalteca se restablezca tan pronto salga de la presidencia Romeo Lucas aunque su sucesor no modifique sustancialmente la política heredada. Y también porque tras el cambio de los demócratas por los republicanos ocurrido en los Estados Unidos, Reagan adoptó una política de apoyo de los regímenes que son favorables a su país independientemente del modo más o menos ortodoxo con que aquellos aplicarán las normas democráticas.

El caso guatemalteco puede ilustrar también el vacío jurídico que se ha creado en las relaciones internacionales a raíz de las ocupaciones de Embajadas intensificadas en los últimos meses, desde la ocurrida en la de los Estados Unidos en Teherán. Vacío que de no corregirse dificulta enormemente el mantenimiento de la diplomacia sobre las bases históricas en que fue concebida.

VIII. Los casos escogidos hubieran podido ser diferentes. Andorra, Rumania, Israel, Afganistán, El Salvador u otra serie de países habrían podido ejemplificar igualmente la inevitabilidad de una política exterior global. La existencia de un statu quo en la sociedad internacional de difícil escape; la presencia de unas coordenadas de conflictividad política en el sentido de los cuatro polos geográficos, líneas de polémica en las que ningún contencioso debe considerarse menor porque puede complicarse en una espiral rampante hasta alcanzar niveles mundiales; la violación de los derechos humanos como una infracción de la normativa internacional y la politización de su defensa; las dificultades de compatibilizar la política de intereses y de principios.

Estos son algunos de los rasgos que al ampliar la perspectiva de la diplomacia de un Estado quedan dentro de su campo de enfoque. Sin duda que limitada la política exterior a unos escenarios más reducidos, la complejidad desciende de tono y la tentación de evitar responsabilidades puede acosar a los gobiernos. Sin embargo, si se pretende desplegar, no ya una acción exterior ambiciosa, sino trabada y consecuente, la globalidad es imprescindible.

En última instancia lo que una política exterior busca como primer postulado es la eficacia, tanto para mejor asegurar los intereses de un país en el mundo como para cooperar al buen entendimiento de la sociedad internacional como un todo. Difícilmente esa eficacia podrá lograrse si no es en base al prestigio y a la credibilidad del Estado

en cuestión y tales virtudes nacen de la coherencia y de lo bien trabada que se encuentre la acción exterior. La virtud de la flexibilidad no debe confundirse con el error de la dispersión y la incoherencia. En base a querer alcanzar la ventaja de jugar a todas las cartas no es posible caer en el defecto de componer una extraña sinfonía en la que los diferentes instrumentos —la acción a nivel regional, la diplomacia multilateral, las relaciones bilaterales, la coordinación a dos o a ciento estén afinadas en claves dispares.