

SUPUESTOS EN POLITICA INTERNACIONAL: SEGURIDAD, GARANTIA, ENLACE, AISLAMIENTO

I

El problema de la seguridad internacional no sólo ha producido miles de páginas escritas por los tratadistas y expertos, sino que ha motivado centenares de reuniones diplomáticas; otra cantidad no despreciable de debates interiores—parlamentarios en la mayoría de los países civilizados—y bastantes instrumentos oficiales, muchos de ellos ratificados y declarados vigentes. Con todo, la seguridad internacional parece ser uno de esos ideales a los cuales se debe aspirar y a los que en ciertas ocasiones es posible acercarse, sin alcanzarlos. Lo que sí hay son seguridades internacionales, o mejor, exteriores, en períodos concretos y para potencias o sistemas también concretos. Que con relación a los compromisos de asistencia o participación armada en los conflictos no tienen por qué estar en línea de correlación directa. Suiza, pequeña potencia neutral, está más segura ante los riesgos «normales» de la actual vida internacional que muchos Estados más poderosos y vinculados. Sin retroceder más, y en 1919, se ligó con excesiva simplicidad el problema de la seguridad internacional al de las garantías, concebidas como una serie de medidas establecidas firmemente para hacer imposible una agresión, y es claro que se pensaba en tipos y orígenes bastante específicos de agresiones, a juzgar por la clase de garantías que se arbitraron. El Tratado de Versalles de 1919 (y sus congéneres) es un Tratado en el que desquite o represalia, control, desmilitarización y empobrecimiento de los vencidos parecían ser las fórmulas mágicas de las garantías, que a su vez aportarían la anhelada seguridad; expresión del paraíso terrestre soñado por Wilson, y en cuya antelana actuaria de introductora la creada Liga ginebrina.

A la naciente constelación bolchevique se le dedicó menos atención: un cordon sanitaire y a esperar la autodestrucción. Los otros poderes agresivos

por excelencia—Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Japón—eran los vencedores. En parte se confiaba en una autolimitación de sus impulsos hacia la agresión de los terceros, como en la mutua, y en parte nadie se atrevió a plantear con franqueza el problema, rozado limitadamente en Tratados como el de Washington de 1922. Para los demás el dilema era: o protección—nunca gratuita— de un poderoso, o «correr su propia suerte». Dejando otros ejemplos lejanos, recordemos que Portugal gozaba del favor británico, y España, de ninguno; si permanecía quieta, resignada con su «gibraltarización» y con los pequeños empujones—Tánger, etc.—, podía seguir así por tiempo impreciso. Pero muchos de nuestros lectores vivieron la rápida quiebra del esquema; los más jóvenes la han aprendido de los mayores y sobre todo en los libros. Y cuando llegó la II Gran Guerra, a la «ley de la selva» silenciosa—a fuerza de ser habitual—, como las del tío Sam en el Caribe, de Inglaterra en su vasto imperio (y alrededores), de Francia en Siria y Berbería, etc., se habían añadido otras «leyes de la selva» más ruidosas o escandalosas. Así, por obra de la naciente URSS, del Cáucaso a Mongolia, de Japón a China, de Italia desde Etiopía a Albania, y, en fin, la más bárbara, de Alemania en la archipoblada y vieja Europa central. En esa época padecimos los españoles los «ensayos combinados» de cuantos intervinieron en nuestra guerra (1936-39), que, por fortuna, no llegaron al despedazamiento anhelado por muchos—ya no teníamos Indias, como en 1815, y lo poco que nos quedaba para cualquier reparto provocaba desacuerdos—, aunque sí a la exteriormente deseada debilidad, que en lo puramente doméstico se atenuó por la larga tarea de reconstrucción, carente del apoyo exterior, brindado a los demás en trances similares, incluso a los ex adversarios. Mr. Marshall no nos llegó nunca, con o sin recuerdo de Mr. Fullbright.

II

Tras la II Gran Guerra, la lección de 1919 condujo a premisas aparentemente aplastantes: nada de esquemas utópicos. La «seguridad» no la dará el desarme ni la conversión de los humanos en seres «buenos, justos y benéficos», según nuestra expresión doceañista. Una superdictadura y una superpolicía, constituida por tres de los cinco grandes—China y Francia ya no lo eran en 1945—, que impidiera veleidades agresivas de nadie; porque se daba por descartado, que los Big Three estaban de acuerdo en las esferas y

métodos de sus respectivas acciones de dominación mundial. Y al lado, pero subordinado—liberum veto, id est barbarum veto en el Consejo de «Seguridad»—, un esquema de organización universal, más elaborado y ambicioso que el de 1919, y del que no estorba recordar que inicialmente sólo habrá una exclusión de terceros: la de España, declarada en Potsdam. Si la naciente ONU acertaba a hallar la panacea del desarme, mejor; si no, podía prescindirse de ella, pues los tres garrotes enarbolados la suplían. Tan primitiva visión de un mundo deshecho y convulso, que empezaba a exhibir su complejidad, quebró pronto y ruidosamente. La división del poder atómico hizo el milagro de aportar más seguridad que el imposible desarme: una seguridad nuclear limitada al enfrentamiento directo de los grandes (excepción rápidamente liquidada: la crisis de los missiles en Cuba, pues en la de Berlín siempre hubo congelación). Pero no a las guerras «locales», en las que, tras de los comparsas manipulaban los grandes. No siempre dentro de los límites de la «seguridad de localización»: Indochina puede enterrar muchas cosas, imprevistas en 1954. Sólo que los bloques se agriaban y luego se agrietaron. Los factores de poder se trastocaron: la «descolonización» y el impulso hacia el «desarrollo», a la vez provocados naturalmente y por ciertos poderes, estallaron en un momento de auge demográfico allende los cálculos de los grandes. Y como remate, los planes preconcebidos explotaron en fragmentos, cuyo encaje es cada día más difícil. Mucho avance «tecnológico»—en 1945 sólo se pensaba en el democrático—y mucha proclamada solidaridad, pero muy precaria seguridad, con búsqueda febril de nuevas garantías. El hombre es capaz de tropezar mil veces en la misma piedra. El estadista y el diplomático son capaces de girar diez mil veces en torno a los mismos círculos, más o menos adornados. La mayoría buscó las garantías en el juego de las alianzas (con su red recíproca de compromisos); sólo que ante el empequeñecimiento del mundo y la multiplicación de los centros de poder, pese al desnivel atómico, se ha dado preferencia a las organizaciones multilaterales. Repase cualquier lector, desde un modesto manual hasta el «Anuario» de las organizaciones internacionales, y quedará anonadado; todo está previsto, todo está teóricamente resuelto y, sobre todo, todo está superorganizado, superponiéndose más que enlazándose los diversos dispositivos. No; no quedan países aislados y muy pocos neutrales (los «no aislados» navegan abiertamente escorados hacia una u otra banda). En toda comparación hay grados, y aquí viene nuestra preocupación—la que motiva este comentario—, porque nos parece que el juego de los engranajes interna-

cionales de España es paupérrimo; desde luego garantiza poco y no asegura gran cosa. Cuadro comprensible en 1945, insoportable ahora. El tiempo empeora los parangones y los vacíos (y bien quisiéramos equivocarnos en esta apreciación) y el cuadro se agrava si se evocan los riesgos atraídos, dudosamente recíprocos¹.

III

Hemos dicho muchas veces, sin originalidad ni mérito, que del precario cuadro de compromisos exteriores españoles no hay sino uno, cuya aplicación responde al modesto pero valioso objetivo para el que se trazó: el contraído con Portugal en 1939; sin duda, alterado por reflejo de los cambios acaecidos allende la Península, pero en líneas generales operativo y para las dos partes útil. Y no hay más. Estar en la ONU está bien si se toma como oportunidad de presencia y expresión y como medio de participación en organizaciones técnicas, que son aprovechables en ocasiones y para fines muy concretos. Pero nada más. Una lista de los miembros de la ONU, agredidos, mutilados y hasta subyugados ante la impotencia—a ratos vergonzosamente tranquila: Palestina, Goa, Santo Domingo—del aerópago internacional es impresionante. No sería la ONU la que salvara (ni aun siquiera la que con seguridad sólo ayudara) a nuestro país en caso de agresión de algún «próximo» más o menos bárbaro y extramanipulado, o en caso de mal modo de algún próximo menos bárbaro—por fuera—endomanipulado. Nos referimos a agresiones o malos modos extraordinarios y no a las continuas hostilidades minimizadas o soslayadas, que se producen con regular irregularidad desde allende el Pirineo, doble frontera: con Francia y con la CEE, dos poderes escasamente amistosos (con la OTAN, sistema tan desfavorable, si no más, que la CEE, las fronteras son tres: Pirineos, Portugal y la cabeza de puente calpense). Porque lo malo es que de algún modo la CEE y la OTAN «están» en España, pero sin que España pueda decir que esté en ellas: A escalón más reducido que la ONU, España brilla por su ausencia de las grandes organizaciones internacionales, comenzando por la mentada OTAN. Ella nos utiliza directa y expeditivamente por cielo, mar y tierra; activa o pasivamente

¹ Como anécdota, el accidente aéreo de dos aviones yanquis (con base americana) sobre El Buste recuerda la cadena que hizo sonar Palomares. La prudente prensa diaria no ha podido callarse; ¿por qué nosotros? (V. Hoja del Lunes del 20 de marzo de 1972.)

—sustituyendo a España por las «bases» y la Iberland—, y nosotros la soportamos, como a la permanente invasión industrial y financiera de la CEE, a cambio del sudor de nuestros emigrantes. Es un esquema; no por callado menos cierto, y creemos que inicuo. Y que pese a las calculadas voces que resuenan de vez en cuando —la última, con el ilustre apellido Kennedy— se mantendrá si España mantiene su mansedumbre, tan a gusto de sus beneficiarios. En las escuelas públicas habría que hablar menos a los niños de Bailén o Napoleón, ni aun de Trafalgar o Cavite, y enseñarles más sobre las realidades, espectaculares o calladas, del presente. Porque en la prensa usual mejor es no leer mucho de lo que suele insertar. Pero para los estudiosos de estos problemas, el escamoteo resulta anticientífico (no nos atrevemos a decir anti-tecnológico). Y una importante realidad —más nociva por la continuidad de sus efectos sobre la vida cotidiana del español— es la exclusión española del sistema europeo. No del retórico del Consejo de Estrasburgo. Del asfixiante de los Diez, con su cortejo de asociados, muchos extraeuropeos. Ya no es omisión. Ya es deliberada y grave exclusión.

No exageremos, pues nadie cree que el «cabo de arranque para el amarre», concertado en 1970 y casi inoperante con sólo la mera ampliación de los Seis a los Diez, pueda mediante simples acomodaciones surtir los efectos que no tuvo en la fase prevista el texto acomodado. El problema es muy grave, no sólo por sus conocidas consecuencias, sino porque no se ven remedios próximos. Se dice que los imponderables políticos pesan decisivamente. Nos parece que políticos no es el término exacto; no son los detalles del sistema español, con sus méritos y deméritos, como toda obra humana y contingente, lo que motiva la hostil discriminación europea; hay un substratum más viejo, más oscuro y más complejo, que persistiría —inventando nuevos pretextos— tras de cualquier cambio en España. Quizá la España que llamamos «en vías de desarrollo» y que es, en realidad, una España que progresa —como casi todos los países— algo desordenadamente, con una sociedad de consumismo y «facilidad», tenga que ser despertada con cuidado y del modo menos brusco posible para que recuerde algo de aquella España austera; fugazmente visible en los dolorosos años 1936-1941, que con débiles medios superó grandes pruebas. En todo caso, no iremos a Europa sólo con retóricas u optimistas declaraciones, no respaldadas por serias y continuas medidas de preparación y readaptación al nuevo mundo económico forjado en el exterior y que tanto puede revolucionar nuestras estructuras vitales. Diríase que el arbitrio del siglo XVII y la «lotería» del tránsito del XIX al XX subyacen

tras de muchas especulaciones, o de la fe puesta en panaceas limitadas, como el turismo y las giras de los emigrados, cuyo menos hostil efecto es la mentalidad que crea de dependencia respecto de cualquier país extranjero, grande o chico; porque un mal modo de los poderosos es normal, pero no lo son los desplantes y algo más que recibimos de los menores, desde el grupo nórdico al árabe (Marruecos, campeón de apresamientos pesqueros; Libia, enun-ciadora de agresiones, etc.).

IV

En esa beatitud exterior tiene su parte de culpa la situación flotante de España, verdadero aislamiento de fondo con confusas perspectivas de superficie, dentro del recargado cuadro de alianzas y compromisos que articulan hoy a todas las cancillerías. Si no estamos en el mundo atlántico, ni en el europeo, ni en los regionales extraeuropeos—ya estudiamos en otro trabajo cómo el hispanoamericanismo progresa meritoria pero lentamente—, cabe preguntar que en cuál mundo estamos. Tampoco estamos en el Mediterráneo, pues el veto anglosajón a que se articula paraliza, suaviza y desliza cualquier iniciativa hacia resetzen verbales inocuos. Tampoco estamos—ni parece fácil arbitrar el camino para ello—con el mundo del Este, con el que comerciamos algo y «guerreamos» dialécticamente por nuestra parte y con parecidos y más concretos medios por la otra. Ni con el «Tercer Mundo» afroasiático, entelequia que a veces nos dispara alguna andanada propagan-dística como castigo a nuestras ingenuidades; por ejemplo, en Guinea. Tam-poco parece que nuestro arabismo pueda dar mucho más de sí ni que aplaque los «furores» de Marruecos, reservados para nosotros. Para no abarcar de-masiados temas, soslayaremos las infelicidades o dificultades en la aplicación del excepcional Concordato de 1953; se ve que el seguir queriendo ser «más papistas que el Papa»—según la vieja expresión, que habría que cambiar—no significa obtener buena acogida en todos los círculos romanos. Más aún: es que tampoco existen enlaces bilaterales o de grupo reducido que nos cubran—en las proporciones posibles se entiende—de los permanentes riesgos internacionales. El «enlace» con los Estados Unidos—en su forma actual de 1970, pero en su alcance ya perfilado desde 1963—no parece que nos garan-tice frente a nada: en la hipótesis lejana de una «invasión frontal» soviética de Europa, la OTAN tendría que funcionar antes de que el fuego llegara

a la Península; en la hipótesis de tentativas subversivas de origen exterior, no sabemos quiénes harían de bomberos y quiénes de incendiarios. No podemos alegar perfidia ni engaño; en el Congreso (sobre todo en el Comité senatorial de Relaciones), por parte del Ejecutivo y en la prensa, se han dicho tales precisiones sobre la inexistencia de compromiso por parte yanqui, que las concretas prestaciones españolas (Rota and Company) parecen regalos de ascetas que buscan la salvación a través del sacrificio común, aunque ya padecen Gibraltar. Nos alegraría mucho que se nos refutara con argumentos claros la apreciación que precede; pero entre la vaguedad y el silencio, la defensa de la praxis que escolta al Acuerdo de 1970 hace pensar si no debiera mejorarse, aligerándolo de su capítulo VIII y aplicando el resto con toda la reciprocidad que el pequeño pueda desplegar frente al grande.

V

Concluimos. Señalar los fallos es mucho más fácil que encontrar soluciones. Pero a la altura que están las cosas—España no está aislada, pero tampoco garantizada, y en algunos aspectos, más o menos encubiertamente amenazada o lesionada—quizá habría que replantear muchos puntos de partida, revisando los tópicos en que la inercia unilateral, dentro de un mundo cambiante, ha convertido móviles y programas válidos hace cuatro lustros. Estados más débiles y tan condicionados en su acción como España han sacado y siguen obteniendo un gran partido de serias y variadas iniciativas exteriores. No limitando el concepto a los contactos útiles y fotografiables, pero fugaces, con el exterior. Después de todo, y para como nos van las cosas, poco puede arriesgarse con algunas iniciativas. Salvo que nuestro cuerpo nacional, comenzando por sus sectores dirigentes, se haya intoxicado tanto por la autocomplacencia dirigida, que nos ocurra lo que a nuestros abuelos de 1815, que en Madrid o en Viena resultaban amnésicos sobre sus experiencias vividas desde 1809.

J. M. C. T.

The first part of the book is devoted to a general introduction to the subject of the history of the United States. It begins with a discussion of the early years of the Republic, from the time of the signing of the Declaration of Independence in 1776 to the end of the Civil War in 1865. This period is characterized by a struggle for national unity and the establishment of a strong federal government. The second part of the book deals with the Reconstruction era, from 1865 to 1877. This period is marked by the struggle to rebuild the South and to secure civil rights for African Americans. The third part of the book covers the Gilded Age, from 1877 to 1900. This period is characterized by rapid industrialization and the rise of a new class of wealthy industrialists. The fourth part of the book deals with the Progressive Era, from 1900 to 1914. This period is marked by a movement for social and political reform. The fifth part of the book covers the World War I era, from 1914 to 1918. This period is marked by the United States' entry into the war and the emergence of a new international role. The sixth part of the book deals with the interwar period, from 1918 to 1933. This period is marked by a period of relative peace and economic growth. The seventh part of the book covers the Great Depression, from 1933 to 1945. This period is marked by a severe economic crisis and the United States' entry into World War II. The eighth part of the book deals with the post-war era, from 1945 to 1960. This period is marked by a period of economic growth and the rise of a new generation of leaders. The ninth part of the book covers the 1960s, from 1960 to 1968. This period is marked by a period of social and political upheaval. The tenth part of the book deals with the 1970s, from 1968 to 1976. This period is marked by a period of economic stagnation and a search for new directions. The eleventh part of the book covers the 1980s, from 1976 to 1984. This period is marked by a period of economic growth and a new era of conservatism. The twelfth part of the book deals with the 1990s, from 1984 to 1992. This period is marked by a period of economic recovery and a search for new directions. The thirteenth part of the book covers the 2000s, from 1992 to 2000. This period is marked by a period of economic growth and a search for new directions. The fourteenth part of the book deals with the 2010s, from 2000 to 2008. This period is marked by a period of economic crisis and a search for new directions. The fifteenth part of the book covers the 2020s, from 2008 to 2016. This period is marked by a period of economic recovery and a search for new directions.

V

The first part of the book is devoted to a general introduction to the subject of the history of the United States. It begins with a discussion of the early years of the Republic, from the time of the signing of the Declaration of Independence in 1776 to the end of the Civil War in 1865. This period is characterized by a struggle for national unity and the establishment of a strong federal government. The second part of the book deals with the Reconstruction era, from 1865 to 1877. This period is marked by the struggle to rebuild the South and to secure civil rights for African Americans. The third part of the book covers the Gilded Age, from 1877 to 1900. This period is characterized by rapid industrialization and the rise of a new class of wealthy industrialists. The fourth part of the book deals with the Progressive Era, from 1900 to 1914. This period is marked by a movement for social and political reform. The fifth part of the book covers the World War I era, from 1914 to 1918. This period is marked by the United States' entry into the war and the emergence of a new international role. The sixth part of the book deals with the interwar period, from 1918 to 1933. This period is marked by a period of relative peace and economic growth. The seventh part of the book covers the Great Depression, from 1933 to 1945. This period is marked by a severe economic crisis and the United States' entry into World War II. The eighth part of the book deals with the post-war era, from 1945 to 1960. This period is marked by a period of economic growth and the rise of a new generation of leaders. The ninth part of the book covers the 1960s, from 1960 to 1968. This period is marked by a period of social and political upheaval. The tenth part of the book deals with the 1970s, from 1968 to 1976. This period is marked by a period of economic stagnation and a search for new directions. The eleventh part of the book covers the 1980s, from 1976 to 1984. This period is marked by a period of economic growth and a new era of conservatism. The twelfth part of the book deals with the 1990s, from 1984 to 1992. This period is marked by a period of economic recovery and a search for new directions. The thirteenth part of the book covers the 2000s, from 1992 to 2000. This period is marked by a period of economic growth and a search for new directions. The fourteenth part of the book deals with the 2010s, from 2000 to 2008. This period is marked by a period of economic crisis and a search for new directions. The fifteenth part of the book covers the 2020s, from 2008 to 2016. This period is marked by a period of economic recovery and a search for new directions.

The first part of the book is devoted to a general introduction to the subject of the history of the United States. It begins with a discussion of the early years of the Republic, from the time of the signing of the Declaration of Independence in 1776 to the end of the Civil War in 1865. This period is characterized by a struggle for national unity and the establishment of a strong federal government. The second part of the book deals with the Reconstruction era, from 1865 to 1877. This period is marked by the struggle to rebuild the South and to secure civil rights for African Americans. The third part of the book covers the Gilded Age, from 1877 to 1900. This period is characterized by rapid industrialization and the rise of a new class of wealthy industrialists. The fourth part of the book deals with the Progressive Era, from 1900 to 1914. This period is marked by a movement for social and political reform. The fifth part of the book covers the World War I era, from 1914 to 1918. This period is marked by the United States' entry into the war and the emergence of a new international role. The sixth part of the book deals with the interwar period, from 1918 to 1933. This period is marked by a period of relative peace and economic growth. The seventh part of the book covers the Great Depression, from 1933 to 1945. This period is marked by a severe economic crisis and the United States' entry into World War II. The eighth part of the book deals with the post-war era, from 1945 to 1960. This period is marked by a period of economic growth and the rise of a new generation of leaders. The ninth part of the book covers the 1960s, from 1960 to 1968. This period is marked by a period of social and political upheaval. The tenth part of the book deals with the 1970s, from 1968 to 1976. This period is marked by a period of economic stagnation and a search for new directions. The eleventh part of the book covers the 1980s, from 1976 to 1984. This period is marked by a period of economic growth and a new era of conservatism. The twelfth part of the book deals with the 1990s, from 1984 to 1992. This period is marked by a period of economic recovery and a search for new directions. The thirteenth part of the book covers the 2000s, from 1992 to 2000. This period is marked by a period of economic growth and a search for new directions. The fourteenth part of the book deals with the 2010s, from 2000 to 2008. This period is marked by a period of economic crisis and a search for new directions. The fifteenth part of the book covers the 2020s, from 2008 to 2016. This period is marked by a period of economic recovery and a search for new directions.

ESTUDIOS

