

LA DECLARACION DE DIRECTRICES EXTERIORES DEL XVI GOBIERNO NACIONAL

I

Es costumbre en España y en muchos países que al constituirse un Gobierno formule una declaración de temas generales, en la que expone las líneas generales de su programa o propósitos de actuación. A veces, en ciertos países y ante ciertas situaciones, el contenido se amplía. En los numerosos Estados, generalmente del Tercer Mundo, donde, tras revoluciones o golpes de Estado, afloran nuevos equipos que pretenden constituir regímenes nuevos, sus manifestaciones—por lo general, largas, sin escatimar promesas altisonantes, a veces absolutamente irrealizables—dedican buena parte a una suerte de autojustificación, que se centra en largos y acres reproches o acusaciones al régimen fenecido. En España conocimos ecos de esta singular forma de «presentarse» durante nuestro atormentado siglo XIX. En el extremo opuesto, en los «países-maquinaria de precisión», en los que se dice que todo se desarrolla conforme a una previa ordenación, pacífica y evolutivamente, y hasta que «nunca pasa nada»—lo que es imposible dentro de un mundo en marcha—, las declaraciones son más parcas. Incluso pueden faltar. No las conocemos, por ejemplo, en la Confederación Helvética o, más exactamente, República Federal Suiza. En otros de estos viejos Estados desarrollados y «regularizados» o estables institucionalmente, las declaraciones suelen ser a la vez deliberadamente vagas y, por supuesto, de color de rosa. Huelen a distancia a los famosos «Discursos de la Corona», que tenían poco de discurso, nada de la Corona y mucho de presentación de un Gobierno responsable ante un Parlamento; donde si poseía mayoría, cualquier vaciedad era aplaudida, y si no la poseía, cualquier cosa sensata era protestada. Por supuesto, en los Estados totalitarios, de los que en Occidente se pone como ejemplo a las «democracias populares» o «socialistas», las declaraciones son largas y coreadas por una orquesta favorable; es lo normal. España, que

resulta different u original en tantas cosas, ha conocido muchas declaraciones iniciales de los sucesivos gobiernos que se han constituido desde el primero —en 1 de febrero de 1938, en Burgos y en plena guerra, con once ministros y su secretario general, que aún no lo era— hasta el reciente, que hace el número XVI, el 12 de junio de 1973, con presidente (por primera vez desde que se constituyó el actual Estado), vicepresidente (que es a la vez ministro secretario del Movimiento), subsecretario de la Presidencia (que es secretario del Gobierno) y diecisiete ministros, uno de nueva denominación, el de Planificación del Desarrollo.

La declaración es impersonal, o más exactamente, colectiva, y toca varios de los temas —muchos en cualquier Estado contemporáneo— que se ofrecen ante la acción de cualquier Gobierno, sea maximalista o minimalista en la extensión de sus cometidos. El lector puede apreciar que en una revista de clara especialización en su ámbito como ésta, lo que interesa es el aspecto o sector exterior de esa declaración. Pero su exposición, más o menos comentada o, mejor, contrastada con el estado de cosas mundiales y con los problemas concretos que más afectan a España no es tan fácil como parece. Política internacional, o política exterior, o relaciones exteriores —tres conceptos diferentes, pero entre los que podemos escoger— parece ser, a priori, aquello de lo que se ocupa el Ministerio de Asuntos Exteriores o sus equivalencias en otros Estados (Negocios Extranjeros, Exterior, Estado, etc.). Pero hay algo más: por doquier van predominando los Ministerios económicos de contenido exterior, sean exclusivos o mezclando, por ejemplo, todo lo comercial, externo e interno. La cooperación «técnica» asigna cometidos exteriores a Ministerios tan clásicamente interiores como Educación, los de Producción y Construcción (Agricultura, Industria, Obras) y, por supuesto, de Comunicaciones. Los de Trabajo se enfrentan con la consagrada internacionalización de los problemas laborales. No hay que decir que la Información y el Turismo viven a caballo de las fronteras. La Defensa —terrestre, marítima y aérea— debe concebirse normalmente en función de las realidades y perspectivas exteriores (los países en los que las fuerzas armadas actúan más bien como instrumento de orden público suelen ser Estados del Tercer Mundo o mediatizados, que, a falta de política exterior viva, hipertrofian sus problemas interiores). Hasta la Hacienda, la Sanidad, la Justicia y cualquier otro aspecto de la acción pública (incluido el caso minoritario de los Estados con dependencias o prolongaciones exteriores) poseen ecos y reflejos internacionales. En conjunto habría que transcribir toda la declaración del

XVI Gobierno de Franco, que se ha presentado distribuida en una docena de desiguales apartados (unos breves y concretos, otros más amplios y diversificados). Juzgue el lector no sólo la trascendencia de todos y cada uno de tales apartados, sino las ramificaciones que en varios de ellos tienen los temas exteriores, que, a primera vista, parecen concentrados en los X y XI. En líneas generales pueden rotularse así (tras un breve párrafo introductorio): I. Orden social, más justo y representativo. II. Orden institucional. III. Impulsión legislativa y administrativa. IV. Perfeccionamiento del sistema ante el futuro. V. Vigorización sindical. VI. Desarrollo económico. VII. Desarrollo cultural. VIII. Fuerzas Armadas. IX. Libertad y orden público. X. Relaciones con la Santa Sede. XI. Relaciones exteriores. XII. Colaboración y servicio cívico.

II

No nos conciernen las prometedoras indicaciones sobre la unidad nacional, «la culminación de un orden social más justo y representativo»—que la juventud exige precisamente porque no ha conocido la angustiosa prioridad de necesidades que sufrimos los viejos—; de vitalización del orden institucional—tan esperada y anhelada, tras de las reformas constitucionales de 1967—; de impulsión legislativa y administrativa (¿cuándo se simplificará la maraña burocrática que, como en la mayoría de los Estados actuales, tenemos!); de coordinar armoniosamente la libertad y el orden público; de vigorización sindical; de proseguir mejorándolo, el desarrollo económico (socioeconómico sería más bonito), aunque aquí se contiene una alusión a los trabajadores en el extranjero, que sí nos afecta; de desarrollo cultural, tan precisado de un poco de claridad en sus esquemas para los espectadores vulgares de la masa ciudadana, en la que nos incluimos, y de colaboración y servicio cívico, en sentido recíprocarario: entre Gobierno y pueblo, dentro de marco jerárquico e institucional.

III

Sí nos afecta el apartado VIII, que enuncia el propósito de perfeccionar y modernizar a las Fuerzas Armadas, encargadas de garantizar la unidad e independencia patrias, «sin admitir injerencias extrañas, cualquiera que

sea la índole de las mismas». Nos encanta ese propósito, de que España —tan acusada estúpidamente de «militarista» por los poderes que vienen aprovechándose de nuestra modestia defensiva, de la que es expresión la tacañería fiscal en cuanto al equipamiento— se ocupe de lo que es insoslayable en un mundo que cuanto más entierra con hipócrita solemnidad la «guerra nuclear» y hasta la «guerra fría», más cultiva los pequeños (?) conflictos, agresiones de tanteo y germen de los grandes males que se dicen alejados. Nos encanta el repudio de las injerencias extrañas, cualquiera que sea su índole. Medite y matice el lector: sabemos que se acabó para siempre la pomposa «independencia soberana»: los países y los pueblos somos interdependientes y solidarios; tenemos que contar con los demás y con someternos a limitaciones exteriores, unas más agradables que otras. Pero por buena ley y más o menos recíprocitariamente. Lo rechazable es la injerencia unilateral, impuesta, egoísta. España lleva siglos —desde el XVII— padeciéndola, y en verdad que en el último cuarto de siglo ha revestido aspectos insoportables. No todos eliminables usando nuestros escasos medios. Contentémonos, y no es poco, con aventar las injerencias, de las que tenemos una inconsciente culpa, por no haber sabido emplear los recursos a nuestro alcance. Injerencia es un veto descarado o disimulado. Injerencia es mantener, agravar o crear una imposición que puede ir desde el ataque al suelo, al patrimonio o las personas nacionales hasta formas menos descaradas, de intervención, y mermarlos. El mundo moderno ha progresado mucho en la mezcla de estos procedimientos. Se clama contra el terrorismo impulsado desde el exterior (en Europa, pero no al sudoeste de los Pirineos); pero menos contra la resurrección de la piratería berberisca, que se rotula como «defensa de los recursos pesqueros» (autoatribuidos). Injerencia es la colonización silenciosa, financiera o económica, que lo mismo arranca de los ruidosos diktaten de los poderosos países capitalistas —abstracción hecha de su fachada democrática— que de las oscuras imposiciones de monopolios, trust, oligarquías y otros grupos de presión, que, para dolor nacional, pueden tener —como los invasores de 1808— sus «quintas columnas» o «afrancesados» dentro de casa y en posiciones que pueden ser confortables. Injerencia que supone la impertinente pretensión de imponernos (reemplazando la intervención armada estilo siglo XIX por la asfixia económica) un patrón político nunca satisfactorio a sus exigentes, que casualmente serviría a los intereses de los recetantes. Injerencia es enviar «observadores» a procesos contra terroristas —mientras se asaltan centros españoles en el exterior— y bendecir con el

silencio el aplastamiento de niños en Derry por tanques, o los *passage-à-tabac* y el *fourth degree* anónimos, practicados en muchos sitios. Los españoles conocemos nuestros males y necesidades. Por difícil que sea, nos toca a nosotros superarlos. No conozco una injerencia benefactora—desde las «liberaciones» en adelante—que haya resultado gratuita para el «beneficiado». Con razón decían en Cuba hace años que su deuda de gratitud con los «liberadores» de 1898 era eterna, porque no acababan de pagarla; muchos podrían repetirlo. Injerencia es servirse del prójimo en nombre de unos «principios» internacionales—los de la OTAN, por ejemplo—y hostigarle invocándolos también. Injerencia es... No acabaríamos nunca la interminable lista de los medios de entrometerse—sin reciprocidad ni altruismo definido por un organismo internacional—en la casa ajena. No decimos que al equipar y entrenar de verdad a unas fuerzas armadas, proporcionadas y dignas de España, para consagrarlas a sus altos objetivos exteriores, cesen todas las injerencias y se eviten las amenazas. Pero algo se conseguirá, sobre todo si se cumple el final de este apartado: «cualquiera que sea la índole de las mismas».

IV

El punto X, antesala del XI, se ocupa, con el segundo, de las relaciones exteriores más abiertas. El primero de las sostenidas con ese poder espiritual, pero no desprovisto de medios materiales, que curiosamente es exterior e interior a la vez, lo que complica mucho el tratamiento a aplicar. Para muchísimos españoles, el Papa es el Vicario de Cristo y el soberano del Estado Vaticano, sede central de la reunión (Ecclesia) de creyentes católicos. La Iglesia, desde antes de Recaredo, es algo enraizado en este país, que sacrificó gran parte de su poderío—la única vez que lo tuvo—en empresas que creyó útiles a la cristiandad (eliminar al islamismo como fe peninsular, parar al turco en Lepanto y rompernos la cabeza por tierra y mar contra los «actuales hermanos separados» y sus valedores, incluidos algunos cardenales galos y demás gente de curiosa calificación). Bien está el deslinde—en lo posible—a introducir en las relaciones hasta ahora semiconcordes: afecto filial al reconocer la misión espiritual de la Iglesia; recíproca independencia de Estado e Iglesia (¡quién hubiera escrito eso antes del Vaticano II!) y leal colaboración de potestades. Lo de leal merece destacarse. Porque por mucha que fuera la imaginación de los firmantes del excepcional y ya

anacrónico Concordato de 1953, no se les pudo ocurrir que el «privilegio de lugar» sirviera para erigir santuarios inviolables—según la frase de Mac-Arthur— dentro del suelo nacional. Ni que el celo pastoral, adentrándose en los resbaladizos temas temporales, detallara en delicadas materias, mientras ingenuos pastores, a la vez que atacan las evidentes y no exclusivas injusticias sociales, buscan a las ovejas perdidas, atizando rescoldos capaces de engendrar aquellas luminarias de que tan pródigo fue 1936. Paradoja de la vida: quizá si España fuera una fille ainée laica y «puesta en su sitio» hubieran sido menores los roces entre los sectores ardorosos y las autoridades estatales—sin presumir que éstas sean todas arcangélicas, aunque se las suponga cultivando espirituales vergeles—. El mejor comentario del tema es el mental. No el escrito.

Y tenemos que fraccionar el punto XI por heterogéneo: en él se tocan Portugal, Iberoamérica, los Estados Unidos, la CEE, Europa, la arabidad y, ¡quién lo hubiera pronosticado!, Gibraltar. Temas tan variados, que la discreta concisión del punto no alcanza el examen de su contenido ni permite colocar en el mismo lugar a todos sus temas. Sigamos el orden del apartado.

V

Ya es bueno el principio de «mantener la continuidad» de la política exterior, sobre todo si se liga a postulados tan inexcusables como la paz entre todos los pueblos sobre la base del mutuo respeto y no injerencia en los asuntos internos de los Estados. La continuidad de ideales y no de objetivos—conceptos que se superponen a veces, pero no son iguales— de España es notoria, a despecho de nuestra vida política interior, atormentadísima desde que en 1815 dejamos de tener política exterior importante en el mundo. Atormentada por defectos propios y por injerencias, vetos, agresiones y limitaciones exteriores—muchas con orígenes y métodos sostenidos—, destacando precisamente (con la excepción confirmativa de 1898) los menos ruidosos. Lo que enuncia la declaración está en los artículos 2 y 3 de la Carta de San Francisco, que todos los Estados y poderes invocan a cada paso. Luego en su orden lógico y tradicional de prioridades exteriores españolas se enumeran asuntos concretos. El primero, Portugal, y seguidamente, «la gran comunidad de los pueblos iberoamericanos», que no es—todavía— una realidad orgánica, como la OEA, por ejemplo, pero tampoco

una fantasía lírica. Las relaciones peninsulares son de lo más venturoso que registra nuestra política exterior, y su único aspecto débil es la lentitud, quizá obliigada, en sus realizaciones. No hace mucho las pasaba revista en Madrid, con feliz concepto, Rui Patricio, y es lástima que no hayamos sabido crear la «zona peninsular de libre comercio», a que se refirió (eco del lejano precedente de 1893), y que hayamos desdeñado el ingreso en la EFTA (o AELC) del brazo de Portugal; porque esto, que parece—y lo es—tan poco en sí, resulta un ideal comparado con nuestro triste presente económico en Europa. Desde los enlaces «rodoviaricos» y la construcción de «as pontes fronteiriças» en adelante esperamos mucho de la cooperación peninsular y eso que apoyo español a la magna brega de Portugal en su Ultramar es tan «moral» como el que le prestamos en 1891 («ultimátum») y él a nosotros en 1898; porque en 1939 y 1941 sí que nos ayudó, aunque lo olviden esos europeístas que presumen de acento oxoniano y se atascan en una conversación bilingüe entre los dos universales idiomas hispánicos. En cuanto a la soñada comunidad de pueblos—nótese el vocablo—iberoamericanos, no ha mucho registró un paso importante hacia adelante, reflejado en el «Acta de Madrid» sobre planificación del desarrollo. Hay ya suficientes pasos sueltos en materia de cooperaciones especiales—acertadamente orientadas hacia lo urgente: lo económico-social—como para ensamblarlos entre sí, con una flexible y ligera armazón, dejando al tiempo el resto. Y no se diga que Iberoamérica, cómo casi todo el mundo, «arde», porque ello puede dificultar, pero no impedir, que se siga construyendo esa cooperación múltiple familiar. El régimen argentino va a ser muy distinto del español y ello no ha enfriado los abrazos de despedida a Perón. La obstinación antiespañola de los dirigentes mexicanos sí es una preocupación, pero si los demás seguimos andando ellos verán lo que se hacen, porque el afecto entre los pueblos empujado por las realidades próximas puede hacer girar hasta a los recalcitrantes del PRI. Falta alguna alusión a Filipinas (con el español como «tercer idioma interno»), pero ha sido discreto englobar a la avanzada cristiana—y angloparlante—de la familia en Oriente en el conjunto. El fomento de «la colaboración» con los Estados Unidos «en el cuadro de nuestros intereses comunes» no es idea novedosa dada nuestra presente realidad, pero sí es interesante medir las palabras con que se determina. Tenemos un heterogéneo—por su contenido—tratado reciente, el de 1970, y está bien pensar que no ha de limitarse su aplicación a su capítulo VIII, que hasta ahora ha impreso un sello desequilibrador al conjunto de los mutuos nexos y que puede

ser el que primero sufra los efectos del viejo principio rebus sic stantibus. Porque aunque pueda haber mentes petrificadas en España que creen que el reloj del mundo se ha parado en 1939, 1945 ó 1953—dignos parientes de los hispanófilos extranjeros que no han parado en 1588, 1659, 1713, 1898 ó 1936—, los hechos cantan y actúan por sí solos. Estados Unidos no puede con el peso de la «púrpura hegemónica» del Occidente que asumió en 1945; se fue no de Okinawa, sino de Saigón, y acabará en el futuro por irse—confiamos en que de forma constructiva—de Panamá y de Guantánamo. Quiere que los europeos se defiendan y se costeen. Cree más fácil entenderse con uno o dos—Moscú y Pekín—que con muchos. Niega créditos para la base de Lagens... A buen entendedor, la lección resulta clara: ni España puede volver la espalda a un poder tan importante y tan poco reemplazable de golpe a ciertos efectos ni puede girar exclusivamente en torno a su órbita.

VI

Y llegamos a la zona de las tormentas, que abordamos por el duro deber de comentar sin mutilaciones la declaración: las relaciones con Europa, que parecen centrarse en el problema que nos plantea, con progresivo y acelerado agravamiento, la CEE. Bien está—y es exacta, aunque Mr. Heath, en Estrasburgo, haya dado una versión barata del viejo Gautier—recordar nuestra condición europea, pero la CEE hace de nosotros el único pueblo europeo no comunista que sufre sus rigores, «empaquetándonos» con Israel (asiático) y los tres norteafricanos del Magreb. Perfeccionar nuestras relaciones con la CEE: sabia expresión de una prudencia indicativa que no puede ser excesivamente optimista. Después del «mandato» para negociar—en realidad, para que no sirva para negociar—del Consejo de Ministros Exteriores, poco posterior a la declaración. Cuando muchas personas (tan comedidas algunas en su fraseología como el embajador Ullastres) lo reputaban absurdo, inadmisibile, irreal, negativo, rechazable, etc., es que está claro que la hostilidad económica de la CEE ha llegado a cotas hondísimas: dismantelar en cuatro años los treinta y tres de construcción de una industria española, manteniendo simultáneamente el bloqueo discriminatorio contra las tradicionales exportaciones agrícolas. El español medio sabe que la CEE es muy fuerte, pero se pregunta, perplejo, si no tienen sus miembros fuertes superávit comerciales y fructíferas inversiones en nuestras relaciones, de suerte que su colonialismo

económico —que ya se ha introducido en la anterior «excepción» del turismo y que amenaza al agobiado trabajador hispano emigrado— llega hasta el chantaje o, como dice el remendado Código Penal francés de 1810, «tráfico de influencias». «Si tú no me dejas aprovecharme de tus aceites de oliva, yo no te deajo negociar directamente ni tampoco te deajo respirar en otras producciones.» La indignación no es práctica, sino la réplica variada y silenciosa, que pueda ser practicable. Quitando, por nuestra parte, innecesarios pretextos —no para complacer a Europa, sino a los españoles—, pues Europa nos invadió por «revolucionarios» en 1824 y quiso hacerlo por lo contrario en 1944. Conocemos la mezcla de sus ansias de «democracia» para la Península (no para Derry, Bolzano, Thorshavn, Morlaix y otros lugares) y de sus más reales ansias de sustituir a los perdidos imperios con un Gibraltar que llegue al Pirineo comunitariamente explotado. Ojalá, decimos los euroafricanos sudpirenaicos, que tuviera realidad creciente la intensificación de relaciones económicas «con los demás países europeos» a través de esas fórmulas «más adecuadas» que consigna la declaración y que no tienen por qué tener raíz política. Porque a los niños y a los viejos españoles —y quien esto escribe es viejo— se les asusta con el coco y el comunismo (este último gran realidad falsamente encarada por la OTAN y alentada desde Occidente). Pero al español joven o maduro puede asustarle más el cerco de la CEE —por inmediato— o las agresiones desde el Bidasoa. Bien está auspiciar la seguridad y la cooperación europeas. Sólo que son otros —los «autoeuropeos»— quienes las van a dejar peor de lo que se hallan.

Y dejamos sin comentario la declaración de mantener con firmeza la permanente y unánime reivindicación sobre Gibraltar (no de Gibraltar) porque ese chorro de sonoras y justas palabras, sinceras además, suponen un complemento: medios reales para que todo no quede en una reiteración de añejos ideales agarrotados por el desnivel de poder y otros más dolorosos, como el de la habilidad de maniobra diplomática (escribimos maniobra, no visiteo ni sonriente ingenuidad, que, sin estorbar, nunca fueron decisivas). La declaración contiene una feliz omisión: la de la OTAN. Descanse, si puede, en paz. Con cuarenta años encima de reivindicar Gibraltar, tenemos autoridad para expresar el criterio de que ahora pudiera haberse silenciado.

El párrafo sobre la amistad tradicional con los árabes, muy bien matizado en la «voluntad de apoyo a sus justas causas» y de especial atención a los intereses comunes, cierra este mar tormentoso —e inevitable— de la declaración. Alabamos su parquedad y hasta, sin alegría, claro está, sus omisiones.

En el problema palestino estamos donde la ONU, y por lo que hace al status religioso de Jerusalen, donde Roma; ni más allá ni más acá. España no ha contagiado a los árabes su peculiar sentido de la división; más bien sobre el sedimento tribal celtibérico se reforzó el sentido español del «divisionismo» ante el exterior en los ocho siglos—que son muchos—de presencia árabe en la Península. Y el comunicado calló con obligada discreción el triste cuadro de las relaciones entre España y el más vecino de los países, no árabe, pero sí de cultura árabe, que ha llegado a resucitar aquellas cautividades navales que se creían aventadas con la toma de Argel o con el fin de la anarquía xerifiana marroquí. A lo mejor—bajo distinta y engañosa envoltura—esa anarquía ha resucitado con la novedad de las excitaciones ajenas y entonces la paciencia y la «distracción» de España no bastarán para silenciar las exteriorizaciones del problema. No, no es por la pesca ni por el Sáhara—fosfatos pudiera haberse escrito—, ni aun por Ceuta o Melilla (fuera del capítulo XI de la Carta, en el que queda de lleno Gibraltar) por lo que la «inestabilidad psicológica» de Rabat ataca a España. Hay algo más y no nos gusta pensar en el remedio, aunque ése sí que lo conocen hasta los niños y los viejos.

VII

La declaración concluye reafirmando algo que el país de Suárez y de Vitoria—que es también el país «ausente» en 1914 y 1939—profesa desde hace siglos: la creencia en el diálogo como instrumento de entendimiento y equilibrio, incluso entre «países dispares» (¿y cuáles no tienen alguna disparidad?) por sus formas de convivencia y de reafirmación de sentido realista de la política (exterior) a tono con las exigencias del mundo. Es lo que, en concreto, López Rodó expuso en Helsinki. Lo malo es que no basta la buena voluntad de España y de tantos otros pueblos alineados como ella en el campo de la concordia. Son pocos, pero potentes, los perturbadores. Nosotros somos sólo un pueblo entre los mil del congestionado mundo. El mundo está de tal forma, que la concisión en tantos extremos exteriores de la Declaración es una prueba de inteligencia.

J. M. C. T.

ESTUDIOS

