

097/047/003

**POLITICA EXTERIOR Y POLITICA DE DEFENSA:  
NEGOCIACIONES CON EL MERCADO COMUN,  
GIBRALTAR, CEUTA Y MELILLA**

JOSE MARIO ARMERO

La política exterior es una parte de la política general del Estado, es la que se dirige a otro u otros Estados con finalidades de carácter múltiple. La política de defensa es también una parte de la política general del Estado, y busca la seguridad. Las dos forman parte de un todo, estando la política de defensa sometida a las directrices de la política exterior, siendo esta última una prologación de la política interior, encauzada fuera de los límites de la soberanía territorial de un Estado. La defensa se ocupa de estar en condiciones de defender, en última ratio, los intereses de ese Estado. Se puede decir que la política de defensa es, en buena parte, una línea de la política exterior.

Sólo en los Estados totalitarios se puede confundir la política exterior y la política de defensa. La política exterior del III Reich era pura política de defensa. Se supeditaba la política exterior al rearme alemán, a propiciar los ideales expuestos por Adolf Hitler en «Mein Kampf». Se trataba de puro expansionismo militar, al que estaban sometidas las directrices de la política exterior. La intervención de Alemania en la guerra civil española puede ser un ejemplo claro. Mientras el ministerio de Asuntos Exteriores alemán no era partidario de apoyar al general Franco, sublevado en el norte de Africa contra la II República, el ministerio de Defensa consideró que la intervención podría cubrir objetivos militares importantes para la capacidad de adiestramiento y experimento del armamento alemán, así como la posibilidad de ganarse un aliado al sur de Europa, en el flanco sur de Francia. Ante estos intereses, el Ministro de Asuntos Exteriores, Von Neurath, cedió a los intereses del mariscal Hermann Goering. En un Estado democrático la política exterior vela por los intereses del Estado y somete la política de defensa a un segundo plano, cumpliendo el cometido de defender la seguridad de todos frente al exterior. Un capítulo de la política exterior, la del contacto con organizaciones militares, la simple relación bilateral con otro Estado, está íntimamente vinculado a la política de defensa, quedando supeditada ésta a aquélla.

Pero la política exterior es el producto de una serie de factores que la conforman: factores geográficos, factores demográficos, factores económicos, factores ideológicos. Los factores geográficos juegan un importante papel en la configuración de la política exterior. El control del estrecho, por ejemplo, ha influido notablemente en las relaciones Ruso-Turcas durante el siglo XIX y en el siglo XX hasta la I Guerra Mundial. La misma política exterior española ha estado devaluada desde la pérdida de Gibraltar, y su participación en la política internacional está en inferioridad de condiciones al no controlar su base. Podrían enumerarse muchos casos, destacándose el caso de Gran Bretaña. El Reino Unido ha tenido una política exterior desde el siglo XVI en el que el factor insular obligó a apoyarse en el mar para superar una serie de problemas económicos importantes. Y esa dependencia de la Armada, por tratarse de una isla, ha venido influyendo desde entonces en su política exterior. Muchas veces el factor geográfico ha servido como estímulo para salvar la propia supervivencia como Estado independiente. Otras veces, al no ser superada la dificultad geográfica, el Estado ha perdido la existencia.

Los recursos naturales también son otro factor en juego. El clima ha determinado que la política exterior fuera en algunos casos un medio para conseguir una expansión hacia zonas más habitables, o ha determinado que un Estado jugara un papel menor en el concierto internacional, ya que un clima frío o muy caluroso ha impedido la habitabilidad del suelo, su explotación y, por tanto, su desarrollo. El relieve también es un factor a tener presente. Suiza y la Grecia clásica son ejemplos de esa influencia. Pero todos los ejemplos no deben llevarnos a un falso determinismo geográfico, ya que en otras ocasiones el relieve ha facilitado la penetración de otros pueblos o la configuración de Estados. Lo que quiero decir es que la geografía ha jugado un importante papel en la formación de la política exterior, ya que ha influido en la política interior de los Estados, y en la relación entre ellos. De igual importancia son los factores hidrográficos y la calidad del suelo y el sub-

suelo. Los grandes ríos han creado en sus orillas importantes civilizaciones, Estados fuertes. Los ríos han servido como murallas ante las invasiones o han frenado las apetencias territoriales. También han constituido un lazo entre los países ribereños y han facilitado los acuerdos o la internacionalización del mismo. El suelo y el subsuelo es uno de los más importantes factores de la potenciación de un Estado, y es causa de conflicto internacional en numerosas ocasiones. La existencia de petróleo o de minerales estratégicos ha condicionado la política exterior de ese Estado. Las actuales relaciones económicas entre la Unión Soviética y los Estados Unidos y el Canadá giran sobre las compras de cereales por U.R.S.S.; cuando las cosechas son deficitarias, estas compras han servido para mantener unos contactos útiles en cuanto muestran la necesidad que tiene Moscú de Occidente.

Los movimientos demográficos han influido en el poder político y económico de los Estados, y eso se ha traslucido en su política exterior. Del crecimiento demográfico hicieron apología los fascismos. Italia y Alemania apoyaron reivindicaciones territoriales en base a su necesidad de un mayor espacio donde dar cabida a su población, en constante incremento. Los argumentos de este tipo se han modificado en la actualidad. Los gobiernos más reaccionarios saben que un incremento de la población que no se apoye en un crecimiento económico, lo que provoca es un empobrecimiento del nivel adquisitivo y no un engrandecimiento del país. En la actualidad el aumento de la población en algunos Estados africanos motivó una emigración hacia otros, que ha concluido con la crisis económica que padece el mundo.

Los factores económicos pueden aumentar o disminuir las posibilidades de una política exterior. La potencia económica de los Estados Unidos le ha permitido ocupar un primer puesto en la escena internacional desde el final de la II Guerra Mundial. Ya desde 1919 la economía norteamericana había llevado a este país a ocupar un importante papel en los acontecimientos internacionales. Anteriormente, el Reino Unido, con su revolución industrial, había afianzado su poder militar, que quedaría mermado con la irrupción de Norteamérica. Pero el progreso económico se sustenta en la competencia, por lo que el factor económico ha empujado al enfrentamiento entre potencias. El proteccionismo al que se apuntaron todos los países, excepto Gran Bretaña, trajo durante el siglo XIX múltiples conflictos entre potencias y preparó el camino hacia la I Guerra Mundial. El papel de lo económico en la política exterior ha determinado tentativa de creación hoy de una comunidad supranacional e impulsa al acercamiento de pueblos ayer enfrentados. Hoy es posible ver cómo las relaciones entre Pekín y Tokio se asientan en unos contactos económicos importantes que han hecho olvidar anteriores agravios. Esta misma realidad obligó al Reino Unido a salir de su desinterés frente a la unidad europea para terminar pidiendo varias veces su incorporación a la misma.

Los factores ideológicos juegan un importante papel en la política exterior. Así, la afinidad sobre una misma ideología lleva a apoyar por parte de la Unión Soviética la llamada revolución cubana, un país a muchos miles de kilómetros de Moscú. Se dirá que el interés soviético se basa en que la isla caribeña está próxima a las costas norteamericanas, pero ese factor está neutralizado por el potencial militar de Estados Unidos sobre La Habana. Es muy posible que en ocasiones el apoyo ideológico esconda otras razones de muy diferente tipo, pero también hay que comprobar que soldados cubanos, por ejemplo, mueren en Angola por apoyar un régimen marxista. Y Cuba no tiene ningún interés en Africa, con la única excepción que el ideológico. Es posible que el factor ideológico esté hoy algo devaluado, por lo menos en la parte del mundo que se conoce como «libre». Pero es muy cierto que para otra parte del mundo, que cuenta con regímenes denominados «populares», el apoyo en política exterior de unos a otros es algo común, y así se ha venido hablando de política de bloques, y no sólo bajo el prisma militar, ya que como reacción al bloque comunista, aunque con mucha menos solidaridad entre sus

miembros, nació el bloque occidental. En los distintos procesos revolucionarios de tipo marxista hay detrás una solidaridad exterior del bloque del mismo signo. Para defenderse de este bloque ha habido países que han conducido su política exterior hacia parámetros de un no alineamiento, de rechazo de la posibilidad de que el mundo se tenga forzosamente que inclinar por uno de ellos. Hay un «tercer mundo» no homogéneo entre sus miembros, con pretendida independencia que está en entredicho, pero con notable diferencia entre la política exterior de uno y otros. Egipto tiene una política exterior pro Occidental, como Túnez, mientras Guinea o Cuba la tienen pro soviética. La política exterior actual de cualquier Estado está, por tanto, influida por la inclinación hacia alguno de los bloques o, por lo menos, por la consideración de que ambos existen.

No me resisto a agregar dos factores más que están irrumpiendo en el mundo exterior: el sentimiento religioso y el pacifista. El factor religioso a través de la revolución iraní parece destinado a jugar un importante papel en el mundo árabe y, por tanto, a las relaciones entre estos países y el resto del mundo. Las minorías islámicas establecidas fuera del mundo árabe pueden influir a la hora de establecer el país respectivo su política exterior. Irán y Libia apoyan las revoluciones islámicas e intentan atraer a su órbita a los países árabes como un primer paso hacia posteriores apoyos a minorías instaladas en algunos países asiáticos. Evidentemente este factor no es correspondido por otro del mismo signo en Europa. Pero debemos tener presente que el Islam se extiende desde Indonesia a Marruecos a través de una larga faja que recorre el norte y centro de Africa y todo el sur del continente asiático.

El factor pacifista —asunto tratado en otro panel de este coloquio— cuenta con un creciente apoyo entre la juventud europea occidental. La carrera armamentista, la potencia de los medios militares actuales, han llevado en algunos países occidentales a la formación de grupos pacifistas cada vez más activos. Es verdad que todavía es muy temprano para saber la fuerza que van a poder desarrollar en los años próximos y si realmente van a poder soltarse de la influencia soviética, que protesta por la instalación de armas nucleares en Europa Occidental, pero no de las medidas adoptadas por los Estados del Este en el mismo sentido.

La política exterior, influida por los factores anteriormente citados, busca, sin duda, la defensa de los intereses nacionales. Y estos intereses nacionales agrupan, a su vez, la integridad territorial, la seguridad, la defensa de los intereses económicos en el exterior. Y como «última ratio» de la política exterior está la guerra. Naturalmente, cada Estado interpreta la seguridad de una manera. Para las grandes potencias, seguridad es mantener su posición internacional de primer rango; para otros, aspirar a ella o conseguir una penetración económica mayor.

España se enfrenta a problemas de política exterior que tienen un nexo común, que es su mayor o menor vinculación a Europa occidental, incluido su sistema defensivo: Mercado Común, Gibraltar, Ceuta y Melilla.

La adhesión a la Comunidad Europea tiene un largo historial negociador que no es el momento de repetir, pero que se puede iniciar contando desde la carta del ministro Fernando María de Castiella o desde la solicitud de 28 de julio de 1977, por un gobierno democrático presidido por Adolfo Suárez. Resulta así un largo periodo de negociaciones, que muestra el empeño español por su incorporación a los tratados de París y Roma.

La adhesión ha encontrado en Francia un obstáculo. Los intereses contrapuestos entre nuestro país y Francia en el sector agrícola, sector que se encuentra en crisis dentro de la Comunidad, han empujado a los sucesivos gobiernos galos a adoptar una postura rígida frente a la solicitud española. Nuestra política exterior se ha volcado en tratar de mejorar las relaciones con nuestro vecino, olvidando que hay otros nueve Estados en el Mercado Común que pueden hacer presión a su vez sobre París, que no puede mantener su postura por mucho tiempo, sin ocasionar

una grave crisis en la CEE, que es la primera en no desear. La política de buen entendimiento con Francia no puede agotar nuestra actividad exterior en relación con la Comunidad. Nos interesa más unas buenas relaciones con Francia que no la hostilidad, pero sin por ello supeditar nuestra política exterior a este entendimiento, ya que al tener diferentes intereses en Europa y en otros lugares del mundo, tendríamos que sacrificar intereses españoles muy importantes. Quizá nuestras negociaciones han adolecido de excesivo pragmatismo económico y se ha abandonado la gran carga política que tiene la Comunidad.

La presencia de Gibraltar al sur de la península, territorio que es ya parte de la Comunidad, con un régimen especial, significará en el momento de la adhesión que las cuatro libertades fundamentales de la Comunidad no se distingan, en su aplicación, entre los dos territorios. La libre circulación de trabajadores, el derecho de establecimiento, la libre circulación de servicios y la libre circulación de capitales no separarán a Gibraltar de la Península. No habrá restricciones a esas cuatro libertades fundamentales, salvo en los casos de trabajadores extranjeros que no pueden aspirar a incorporarse a la Administración, a la imposibilidad de participación en el ejercicio de la autoridad pública y en relación con la libertad de circulación de capitales, ya que los gobiernos mantienen un control sobre este tema, que influye poderosamente a la hora de la formulación de la política general del Estado. España en el Mercado Común y Gibraltar ya antes en la Comunidad, nos lleva a una situación de hecho, que es la superación del concepto de soberanía y su sustitución por la cohesividad, es decir, por la constante comunicación en un territorio por ciudadanos de un lado y otro de las fronteras artificiales creadas hace muchos años. Habrá juego de intereses entre gibraltareños y españoles. Se utilizará conjuntamente el aeropuerto. Viajaremos de un lado a otro, sin limitaciones. Los fenómenos culturales contribuirán a la integración. Ese continuo tránsito llevará a que gibraltareños y españoles seamos amigos y algún día, hoy parece lejano, esa teoría de la cohesividad habrá unido las separaciones que existen.

Los cuatro principios fundamentales del Mercado Común no suponen un peligro para la política de cohesividad, favorecida por la Comunidad Económica Europea. Muy al contrario, las cuatro libertades significarán una paulatina absorción de Gibraltar por España y una integración de los gibraltareños en la comunidad española, aun reconociendo que es una operación que requiere tiempo.

En el marco de la OTAN y de la Comunidad Europea, los problemas de Gibraltar y Ceuta y Melilla pueden tener un resultado satisfactorio. Corresponde a los políticos estructurar una estrategia para los próximos años, en el convencimiento que España tiene hoy oportunidades que no ha tenido durante siglos. Gibraltar es una reivindicación histórica en la que coinciden todos los partidos políticos, pero que en el doble marco comunitario y de la OTAN pueden resolverse. La base militar instalada en el Peñón ha perdido importancia para la OTAN, y desde luego para el Reino Unido. Su desmantelamiento será algo real dentro de muy poco tiempo. Sus astilleros están casi paralizados y las inversiones británicas son escasas. Gibraltar va a poder desarrollarse en el futuro en base a sus relaciones con la periferia que le rodea, es decir, España. Ese desarrollo será más notable con nuestra incorporación a las Comunidades Europeas. La unidad política y económica al ingresar en el Mercado Común será algo más próximo y tangible y, sin duda, en el caso del problema de Gibraltar, producirá una visión diferente. La pérdida del valor estratégico de Gibraltar significará mayor devaluación al permanecer España en la OTAN. Parece así aconsejable se activen las conversaciones entre las partes poniendo en marcha el acuerdo de Lisboa, sin ignorar las resoluciones de las Naciones Unidas que piden la reanudación de las mismas, al tiempo que siguen las negociaciones con el Mercado Común.

La línea que enlaza Baleares con las Islas Canarias atraviesa el estrecho de Gibraltar. Para nuestra defensa, la presencia en el estrecho tiene un alto valor es-

tratégico. Se hace así imprescindible mantener nuestra presencia en Ceuta y Melilla. Se argumenta que el tratado de Washington no contempla la defensa de estas ciudades. Pero se puede intentar la renegociación de nuestra permanencia en la OTAN o la incorporación a su estructura militar bajo la posibilidad de que Ceuta y Melilla se incluyan en territorios defendidos por el tratado de Washington. Recordemos que cuando Grecia y Turquía se sumaron al Tratado del Atlántico Norte, en 1951, se modificó el artículo 5 del citado tratado, para aclarar un problema territorial.

Es posible que Ceuta y Melilla, a pesar de las reivindicaciones del Reino de Marruecos, no conduzcan a una grave crisis. De serlo, sin duda no sería una crisis bilateral. Marruecos es apoyada por el mundo árabe, como lo demuestran las peticiones de la Unión de Parlamentarios Arabes, la última efectuada en Bagdad el 20 de mayo de 1983, en la que reiteraba la petición de que se entablaran negociaciones entre España y Marruecos para la devolución de Ceuta y Melilla e Islas próximas a la costa de Africa. Sin embargo, los graves problemas internos que tiene Marruecos y su política exterior actual es muy posible que ayuden a un buen entendimiento con España. Ceuta y Melilla necesitan para su desarrollo estar muy relacionadas con su entorno geográfico, que es Marruecos. El desarrollo de las zonas limítrofes con ambas ciudades resulta absolutamente necesario para sostener la viabilidad de las dos ciudades con la población y el índice de vida actuales. Una vez integradas Ceuta y Melilla con el resto de España en la Comunidad Europea, muchos de los productos que mantienen el comercio entre las dos ciudades y la Península se encontrarán a muy parecidos precios. Serán necesarias unas fuentes de riqueza más estables y para ello habrá que contar con el Reino de Marruecos.

Desde el punto de vista militar, hoy los gibraltareños están protegidos por la presencia del Reino Unido y por la OTAN. Si mañana España se integra en el aparato militar de esta organización, su situación no habrá variado. Tampoco variará sensiblemente, especialmente en caso de conflicto, si España se mantiene en la OTAN, sin pertenecer a su estructura militar.

Ceuta y Melilla, como ciudades españolas, están defendidas por las Fuerzas Armadas. La renegociación con la OTAN antes referida para la inclusión de Ceuta y Melilla precisaría también la renegociación de los Acuerdos de Amistad y Cooperación con los Estados Unidos, pues las dos ciudades están excluidas de la zona de interés estratégico definida en esos Tratados.

No parece necesario dramatizar una situación en la que están en juego las relaciones con el Reino de Marruecos, muy antiguo aliado de los Estados Unidos. Si Gibraltar, Ceuta y Melilla se pueden contemplar desde la doble óptica de las Comunidades Europeas y de la OTAN, no se debe olvidar que sobre todos esos problemas gravita la política internacional actual, que descansa en la confrontación entre las dos superpotencias, en busca de cualquier fisura o vacío de poder. Es impensable que se pudiera producir un vacío de poder en esta zona geográfica siendo los Estados Unidos un aliado principal, tanto de España como de Marruecos. Cualquier foco de tensión sería inmediatamente controlado por Washington, poco interesado en situaciones de este tipo en el estrecho de Gibraltar. Estados Unidos concedió a la base de Rota una gran importancia estratégica, mayor que a la de Gibraltar, con lo que se parece indicar que Gibraltar, como Ceuta y Melilla, representan hoy, en caso de conflicto, unos puntos estratégicos menos importantes que lo fueron en el pasado. Ceuta y Melilla, como Gibraltar, no van a producir por ellos mismos ningún tipo de riesgo, ninguna tensión. España en la Comunidad Europea, España en la OTAN, con bases o sin bases, puede mirar tranquilamente el futuro sobre la zona del estrecho mencionada sin obsesionarse por peligros que se pueden evitar.

*León*

---