

Política exterior y neutralidad, II

EMILIO MENENDEZ DEL VALLE

La primera parte de este artículo fue publicada en el número anterior de LEVIATÁN. En él, entre otras cosas, reflejábamos y rechazábamos argumentalmente la actitud negativa de la derecha española hacia la postura de neutralidad que el PSOE propugna para España en política exterior. Prometíamos entonces abordar más adelante un análisis del contenido, forma, grado y condiciones que a nuestro juicio puede implicar tal neutralidad. Análisis que intentamos llevar a cabo en el presente número.

En términos generales, la política exterior de un Estado es reflejo de su política interna. Y, al mismo tiempo, la política internacional afecta a la política doméstica de todo país y en especial de todo país que no es una gran potencia. El margen de maniobra de una nación que no sea gran potencia es en política exterior más reducido que en política interna, debido al contexto internacional. Todo Estado es formalmente soberano y todo gobierno dispone del aparato de poder (aunque no siempre de autoridad) necesario para realizar dicha política doméstica. Sin embargo, su política exterior resultará siempre afectada en mayor o menor grado por la política exterior y las relaciones internacionales de los demás Estados. Si la política es el arte de lo posible, en política exterior hay que hilar aún más finamente. Y si un gobierno democrático en España ha de tener presentes las circunstan-

cias internacionales, un gobierno democrático y socialista deberá tomar aún mayores precauciones dado el contexto en que nos encontramos y la coyuntura internacional que vivimos. A menudo será delicado discernir con precisión cuándo una circunstancia, posición o actitud internacional concretas (por ejemplo la presión o el chantaje de una gran potencia) determinará o tan sólo condicionará la política exterior de un gobierno socialista en España.

Antes de estudiar los diferentes tipos de neutralidad existentes y el que mejor convenga a nuestro caso, conviene observar algunas de las características de la sociedad internacional de nuestros días, en la cual España se halla inmersa y de la cual recibe determinadas influencias. Pensamos que si España adopta en política exterior el tipo de neutralidad que más adelante proponemos tendrá asimismo diversas e interesantes maneras de influir a su vez en esa sociedad internacional, o, al menos, en la región internacional en la que más directamente nos encontramos. Veamos, pues, esas características internacionales para, en función de ellas, considerar a continuación el modelo de neutralidad deseado.

Bloques antagónicos y sociedad internacional

A) Existen en la sociedad internacional de nuestros días varios agrupamientos de Estados que se configuran con mayor o menor cohesión en torno a una u otra concepción ideológica. Así, encontramos los llamados bloques occidental (capitalista) y oriental (comunista), el conjunto de países conocidos como Tercer Mundo y la República Popular China, que constituye por sí misma un universo político-ideológico. Conocidas son las divergencias entre las versiones maoísta y soviética del comunismo, lo que ha impedido en los últimos tiempos la fusión de la primera en el sector dirigido por Moscú.

En el numeroso grupo de Estados que constituyen el Tercer Mundo se dan sistemas sociales, culturales, económicos y hasta políticos diversos, cuya principal característica unificadora y distintiva con respecto a los bloques es un grado de desarrollo económico muy bajo. La mayoría del Tercer Mundo mantiene en política internacional una postura de no alineación con respecto a los bloques occidental u oriental. Postura que se manifiesta a través de periódicas reuniones de solidaridad que dichos países convocan.

La presencia militante en la vida internacional de tesis ideológicas contrapuestas que en la actualidad se identifican con los bloques (mundo occidental, igual a capitalismo; mundo oriental, igual a comunismo) y la no menos activa y creciente participación del colectivo tercermundista permite que se pueda hablar de un conflicto Este-Oeste (capitalismo *versus* comunismo) y de otro Norte-Sur (países desarrollados, económicamente ricos, *versus* países subdesarrollados económicamente e incluso muchos de ellos en «vías de subdesarrollo», debido a la agudización de su miseria por la injusta estructura económica internacional imperante).

Si bien el sistema de producción capitalista ocasiona y ocasionará siempre un mayor grado de dependencia y extorsión económico-social en los países del Tercer Mundo sobre los que incide, el sistema estatal-colectivista, de alto contenido burocrático, preponderante hoy en la U.R.S.S., no ha llevado necesariamente a la ruptura definitiva de esa dependencia en los países tercermundistas. No cabe duda, sin embargo, de que, con la excepción de algunos concretos casos en Europa oriental, no son ética ni políticamente equiparables en general las actividades exteriores de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y las de los Estados Unidos de América del Norte.

Por esta razón pueden encontrarse en el campo tercermundista significativos ejemplos de una cierta preferencia hacia determinadas opciones que el bloque oriental aporta y que pueden hacer más fácil la mejora (no necesariamente garantizar la solución) de su situación económico-social(1). No obstante, ello no hace sino ofrecer algún paliativo al sangrante panorama evidenciado por el conflicto Norte-Sur, estando comprendidos en el «Norte» cuando se utiliza esta óptica de análisis no sólo los países ricos y capitalistas, sino también los países ricos y comunistas. Es precisamente en este juego donde la República Popular de China se sirve de sus mejores cartas: un país no capitalista y no consumista empeñado en un gigantesco salto económico hacia adelante que ofrece una ayuda internacional mucho más desinteresada

1. Sin embargo, sería absurdo calificar de «satélite soviético» a un país como Argelia porque mantenga relaciones amistosas con la U.R.S.S. y se beneficie de una u otra forma de sus programas de ayuda. Parte de los conceptos y argumentos aquí expuestos los desarrollé ya hace algo más de dos años en la revista *Sistema*, en mi artículo «La transición al socialismo en España y las relaciones internacionales», octubre de 1976, páginas 116 a 123.

que la de la Unión Soviética y por supuesto que la del bloque capitalista(2).

B) Al situar a España en el contexto hasta ahora descrito, vemos que nuestro país pertenece geográfica y culturalmente a Europa, pero también al Mediterráneo. España es Europa mediterránea. Cultural e históricamente es «Norte» y es «Sur». Y lo es económicamente en el momento actual. Consideramos tal adscripción como algo muy digno desde una perspectiva humanista y como un privilegio político desde el punto de vista del socialismo. Puede ser y debe ser el nuestro un «socialismo del sur».

Al ser España una sociedad de desarrollo económico intermedio y al no haberse generalizado a nivel de todo el Estado el consumismo capitalista propio de otras sociedades norte-europeas, nos encontramos en mejor posición que ellas para desarrollar un programa de socialismo democrático estructuralmente hablando. Sin que nos sea posible actuar igual que en la mayoría de los países del Tercer Mundo, donde la generalizada pobreza estructural facilita el desmantelamiento sin grandes traumas de un cierto bienestar elitista superestructural, parece, sin embargo, claro que tendrá más atractivo popular un programa socialista aquí que en otras sociedades de Europa occidental.

No obstante, es preciso indicar que el socialismo que venimos describiendo pretende compatibilizar nuestros «meridionales» atributos con la pertenencia de pleno derecho a las Comunidades Europeas. Compatibilización que ha de ser intentada teniendo en cuenta la actual configuración de las sociedades internacional y regional (Europa-Mediterráneo) en que nos hallamos insertados, queramos o no. Componentes del tablero, entre otros, son:

a) La presencia de dos bloques antagónicos, presencia que en Europa ha adquirido o puede adquirir en ocasiones tintes dramáticos

2. Las condiciones de la ayuda exterior china (a menudo créditos sin interés y a largo plazo) resultan muy beneficiosas para algunos gobiernos del Tercer Mundo. En cuanto a las exigencias materiales (comodidades físicas, alojamiento, diversiones, etc.) de los técnicos y expertos en países tercermundistas tienen los chinos magnífica reputación, en contraste con los soviéticos y norteamericanos, debido a su perfecta adaptación al medio ambiente del país en que trabajan. Tanzania es un buen ejemplo.

La otra cara de la política exterior china es que, empeñados en su propia versión de comunismo y por oposición a la U.R.S.S., han llegado a adoptar posturas reaccionarias en política internacional. Así, el sostén incondicional de Pekín en Angola al F.N.L.A. —pro occidental y pro capitalista—, en abierta connivencia con la política exterior de los EE. UU., mientras que soviéticos y cubanos se volcaban del lado del M.P.L.A.

(invasión de Checoslovaquia, veladas amenazas contra el nuevo Portugal nacido el 25 de abril de 1974 o galopante oposición a cualquier ascenso —vía electoral— de un partido que no defienda el orden capitalista: casos de los partidos comunistas francés o italiano).

b) La intención por parte de algunos sectores de poder internacional de perpetuar en Europa el statu quo que supone la rígida división de los bloques: no se permitirá ni una Checoslovaquia «capitalista» ni un Portugal «comunista»; Europa oriental para los soviéticos y Europa occidental para los norteamericanos podría constituir el radicalizado lema de una nueva y peculiar doctrina Monroe.

c) En Europa occidental, donde España se halla ubicada, existen dos organizaciones regionales significativas: la Comunidad Económica Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte. En la actualidad, la C.E.E. está estructurada sobre una base económica capitalista. La O.T.A.N. es el principal instrumento militar de que se sirve uno de los dos bloques y en especial el Estado hegemónico de uno de ellos (los EE. UU.) para defender sus intereses.

d) Determinados países de Europa occidental ejercieron desde el siglo XV una actitud expansionaria más allá de los límites naturales de la región. El colonialismo ha sido la principal expresión de tal actividad. Desde el Congreso de Berlín (1884-85) dichos países organizaron en Africa un sistema de explotación económica y de desquiciamiento social que tuvo su principal sustentación en la producción capitalista y en la fuerza militar. Gracias a ello, varios gobiernos capitalistas europeos pudieron hacer frente a crisis domésticas que de otro modo habrían probablemente acabado por derrocarles a ellos y a sus respectivos regímenes.

El mencionado sistema comenzó a resquebrajarse después de la segunda guerra mundial y al consumirse la década de los años cincuenta. Al final de los años sesenta terminó por hundirse como consecuencia de las luchas de liberación nacional emprendidas por los pueblos sometidos al colonialismo. Alguna potencia de Europa occidental pudo sostener y aún sostiene una bien articulada red de dependencias y servidumbres económicas, culturales y sociales en sus antiguas colonias después de que éstas consiguieran la soberanía política formal. La nueva forma se denomina neocolonialismo.

e) Maestro en artes neo-coloniales es el actual Estado francés. Y fue el Estado francés el que en 1957 se empeñó en no firmar el

Tratado de Roma —constitutivo de la C.E.E.— a menos que se concediera especial trato de favor a sus todavía dependencias coloniales, fuertemente vinculadas a la metrópoli por acuerdos de comercio preferencial. Con el apoyo belga y la oposición holandesa y germana terminó por accederse a los deseos galos(3).

Pero más de tres lustros después de la firma del Tratado de Roma la relación C.E.E./Tercer Mundo no es la misma. Crecientes protestas de parte incluso de algunos de los gobiernos tercermundistas agobiados por el neocolonialismo se vienen produciendo cada vez con mayor insistencia, debido al constante deterioro de los términos de intercambio y a la agudización de los problemas económicos y sociales en los países en «vías de subdesarrollo».

A ello hay que añadir la utilización político-económica por los integrantes de la Organización de Países Productores de Petróleo (O.P.E.P.) del nuevo arma que el oro negro supone en la escena mundial y que no hace aún tanto tiempo sumió a la C.E.E. en un mar de incógnitas no descartadas plenamente todavía.

Es en este marco y coyuntura internacionales donde una España democrática ha de moverse. Y es en este medio —en el que hay que deslindar a menudo y con sumo tacto lo determinante de lo condicionante— donde un partido socialista debe presentar un programa coherente de política exterior. En unas relaciones internacionales

3. En realidad, la parte IV del Tratado de Roma fue concebida con el propósito de proteger los mercados coloniales de Europa y asegurar el abastecimiento de materias primas a la C.E.E.

Desde la constitución del Mercado Común se da una obsesiva preocupación por parte de algunos gobiernos capitalistas europeos —el francés y el belga— por seguir disfrutando de las prebendas coloniales. Sin embargo, no es menos evidente el aumento de nivel de combatividad y rebelión de bastantes gobiernos tercermundistas. La tensión resultante de las relaciones C.E.E./Africa se palpa muy bien cuando se analizan los procesos negociadores de los principales acuerdos logrados entre ambas partes: I Convención de Yaundé (Camerún), 20-7-1963; II Convención de Yaundé, 29-7-1969 y Convención de Lomé (Togo), firmada el 28-2-1975 y con vigencia hasta el 1 de marzo de 1980. Firmaron esta última los nueve países de la C.E.E. y 46 del Tercer Mundo (37 africanos y 9 del Pacífico y Caribe).

Quien esté interesado en conocer profundamente la relación económica entre la Comunidad Económica Europea y el Tercer Mundo puede consultar entre otros, los artículos «Europe and Africa: Decolonization or Dependency?», de I. William Zartman en *Foreign Affairs*, Nueva York, enero 1976, y «Neo-Colonialism and the European Economic Community» de Gerard y Victoria Curzon en *The Year Book of World Affairs*, Londres, 1971, y los libros de Antonio Gazol Sánchez, «El Tercer Mundo frente al Mercado Común Europeo», Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1973, y de Johan Galtung», *The European Community: A Superpower in the Making*, George Allen & Unwin, Londres, 1973.

donde no en todas las ocasiones coincidirán las realidades con los deseos y donde no siempre lo deseable será automáticamente factible.

Así como es lógico que, dados los condicionamientos políticos domésticos, habrá que cumplir una serie de forzosas etapas en el camino hacia el socialismo en España, del mismo modo habrá que distinguir entre estrategia y táctica en política exterior. Probablemente deberá perfilarse un proceso escalonado de las actitudes socialistas en la política exterior. Sin perder nunca la perspectiva de que, entre otros, serán objetivos estratégicos fundamentales del socialismo democrático la ruptura de toda dependencia, la defensa de la soberanía real y no sólo formal, la oposición a la política de bloques y la solidaridad con las clases trabajadoras y los pueblos oprimidos del mundo, habrá que dar a la táctica el papel que le corresponde. Una pausa o alteración en el ritmo de la marcha puede en un momento dado ser útil para mejor hacer frente a las dificultades que en el camino surjan. Es posible que ello afecte momentáneamente la concepción estratégica, pero nunca modificará su esencia. A título de ejemplo, el cómo enfrentarse y qué *tempo* utilizar ante la potencia hegemónica e imperialista del bloque donde nos encontramos inmersos (los Estados Unidos) puede llegar a convertirse en cuestión de supervivencia política para un partido (o en su caso un gobierno) verdaderamente socialista y democrático. El caso chileno, en la memoria.

Las modalidades o tipos de neutralidad

Descrito ya el contexto internacional y adelantada la neutralidad como opción de un gobierno socialista para la política exterior del Estado(4), pasamos a considerar ahora las diversas modalidades que puede revestir la neutralidad.

Si bien es posible distinguir en principio entre *neutralidad ocasional* y *neutralidad permanente* hay que decir que hoy en día el derecho

4. En estricta observancia de las resoluciones de nuestro XXVII Congreso. En el «Programa de Transición», capítulo sobre Política Internacional («La España democrática en el mundo de hoy y de mañana», y, en concreto, en el apartado a) «La recuperación de la independencia y la integridad territorial») puede leerse: «...Una España democrática estará en condiciones de marcar su independencia frente a los bloques militares (OTAN y Pacto de Varsovia) que se reparten las zonas de influencia en el mundo y de adoptar progresivamente una política de neutralidad activa en cuanto contribuya a la causa del socialismo».

internacional se ocupa tan sólo de esta última. La neutralidad ocasional aludía a aquellos Estados que se declaraban neutrales *únicamente* en tiempo de guerra. Pero dado que desde 1945 los conceptos de guerra y paz han sufrido importantes alteraciones en derecho internacional (es difícil distinguir con precisión cuándo hay estado de guerra y cuándo estado de paz) todo Estado que pretenda ser neutral durante tiempo de guerra debe prepararse para ello ya durante la paz. De ahí que se haya definitivamente afincado la modalidad de neutralidad permanente. Difícilmente quien no disfrute durante el tiempo de paz de un estatuto o consideración de neutralidad podrá reivindicar con éxito tal condición en caso de conflicto armado.

Hay tres tipos principales de neutralidad permanente o perpetua:

1) *Neutralidad reconocida por el Derecho Internacional.*

Un Estado puede adquirir la neutralidad permanente mediante un acuerdo multilateral entre varios Estados o mediante una declaración unilateral de neutralidad reconocida después por diversos Estados.

Casos típicos son *Suiza*, *Austria*, el *Estado de la Ciudad del Vaticano* y *Laos*. Sin embargo, respecto a este último país —cuya declaración de neutralidad de 1962 se comprometieron a respetar los Estados Unidos, la URSS, China, Francia y Gran Bretaña— hay que decir que no ha sido en realidad respetado como neutral.

La República de *Malta*, en el Mediterráneo, es un Estado que pretende en estos momentos conseguir un estatuto de neutralidad permanente que sea aceptado y respetado por la comunidad internacional.

Los casos más interesantes son los de Suiza y Austria, con sendas neutralidades reconocidas por el derecho internacional. La política de neutralidad suiza, basada en principio simplemente en la costumbre, tiene su base jurídico-internacional en los acuerdos concluidos —a iniciativa suiza— en el Congreso de Viena y en la Conferencia de París de 1815, ratificados en el Tratado de Versalles de 1919. En las actas de la Conferencia de París de 1815 se reconoce ya y se garantiza la neutralidad permanente de Suiza «en interés verdadero de la política de toda Europa».

La neutralidad permanente fue adquirida por Austria en 1955, tras unas negociaciones entre este país y la URSS que concluyeron en abril de ese año. En virtud de las mismas el gobierno austriaco se comprometió a ser permanentemente neutral, según el modelo suizo.

Compromiso comunicado —y aceptado— a Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia y refrendado por el Parlamento de Viena mediante ley constitucional el 26 de octubre de 1955.

2) *Neutralidad basada en una decisión política.*

El anterior tipo de neutralidad, el de Suiza y Austria, constituye una neutralidad «de jure», de derecho. Pero hay otra neutralidad que se apoya en la actitud *política* de determinados Estados que deciden observar una neutralidad permanente «de facto», de hecho. La neutralidad se convierte también así en una constante de su política exterior. Es el caso de *Suecia* y *Finlandia*. La primera practica tal política desde 1815. Finlandia desde después de 1945. La razón de esta neutralidad *política* es también política: al no existir un *estatuto jurídico* de neutralidad ni garantías ni compromisos formales de las grandes potencias ni tampoco una ley constitucional que la sancione, esta neutralidad política puede ser abandonada en cualquier momento por el Estado que la practique, aunque de hecho no lo haga, como es el caso de Suecia, insistimos, desde 1815.

De los dos ejemplos mencionados (Suecia, Finlandia) es el finlandés el más interesante, aunque siempre en relación con Suecia y demás países escandinavos. Nos vamos a ocupar con cierto detalle del caso finés (y del complejo nórdico) porque, como más adelante apuntamos, puede constituir un modelo válido para el tipo de neutralidad a preconizar por el PSOE.

De 1939 a 1945 Finlandia estuvo embarcada en tres guerras. En 1939-40, contra la URSS; en 1941-44, contra la URSS y con el apoyo de Alemania y en 1944-45 contra los alemanes para expulsarles de su territorio. El pueblo (unos cuatro millones entonces) finlandés y sus políticos aprendieron la lección: no más guerras, paz y neutralidad. El Presidente Paasikivi y su sucesor —el actual Presidente Kekkonen se esforzaron desde el principio en lograr esos objetivos. Ya en 1943 Kekkonen se pronunciaba en Estocolmo por una futura política basada en la neutralidad, la buena vecindad con la URSS y la salvaguardia de la independencia de Finlandia. Desde entonces, principal preocupación del hoy Presidente y de la mayoría del pueblo finés ha sido la puesta en práctica de esa política.

En 1948 se firma entre Finlandia y la Unión Soviética el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua, instrumento sobre el

que se basan las relaciones entre ambos países y que reconoce el deseo finés de permanecer al margen de los conflictos entre las grandes potencias y establece un mecanismo de consulta y acción conjuntas entre las fuerzas soviéticas y finlandesas en caso de que «Finlandia o la Unión Soviética» llegaran a ser objeto de un «ataque armado de Alemania o de cualquier otro Estado aliado con ésta». El Tratado no exige a los finlandeses que combatan fuera de su territorio, sino únicamente que se comprometan a defenderlo contra un invasor. Por otra parte, la asistencia militar soviética se dará solamente si existe un «acuerdo mutuo entre las partes contratantes».

Como escribe Singleton(5) «desde el momento en que en 1956 asumió el poder Kekkonen modificó el énfasis de la política exterior finesa. La línea Paasikivi constituyó el punto de partida, pero Kekkonen ha avanzado mucho a partir de la pasiva y cautelosa neutralidad de la primera década posterior a la guerra. Bajo su mandato, Finlandia ha demostrado que las naciones pequeñas pueden desempeñar un papel útil en los asuntos mundiales más importantes. Un ejemplo estriba en la iniciativa de Finlandia en los preparativos para la Conferencia de Helsinki de 1975 sobre Seguridad y Cooperación en Europa. Aunque los dirigentes soviéticos se habían referido ya veinte años antes a la necesidad de convocar una Conferencia de Seguridad Europea, fue Kekkonen quien les convenció de que el ámbito de la Conferencia debería ampliarse para invitar a todos los miembros de la OTAN, incluidos los Estados Unidos y Canadá. Esta es tan sólo una de las iniciativas por él emprendidas en búsqueda de una política exterior dinámica, basada en el concepto de la neutralidad activa. Kekkonen considera que el «statu especial» de Finlandia permite la posibilidad de construir puentes sobre el Este y el Oeste, en su propio beneficio y del mundo en general. El fundamento de este «statu especial» es el Tratado de Amistad y Cooperación con la URSS y el reconocimiento por las grandes potencias de la independencia y neutralidad de Finlandia».

Uno de los aspectos más interesantes de la neutralidad finlandesa es el marco geopolítico en que se desarrolla: Escandinavia. En esa región internacional se mantiene desde hace tiempo el fenómeno cono-

5. F. B. Singleton: «Finland between East and West», *The World Today*, Londres, agosto 1978, página 325.

cido estratégica y políticamente como «equilibrio nórdico»: la neutralidad permanente de Suecia (de carácter político y no jurídico-internacional, como ya hemos comentado, y por lo tanto una neutralidad susceptible de ser alterada con facilidad por el propio Estado sueco al estar basada sobre una decisión política y no sobre un estatuto reconocido y amparado por las dos grandes potencias) *funciona* sobre la base de una presunción de hecho (permanentemente respetada, algo así como un «acuerdo entre caballeros en política exterior») consistente en que tal neutralidad sueca resulta equilibrada para Occidente por la pertenencia de Noruega y Dinamarca a la OTAN y para el Este por la especial relación de Finlandia con la URSS(6).

La más significativa consecuencia a extraer de tal situación (que podría ser en alguna forma aplicada al caso español, como más adelante comentaremos) es que el indicado «equilibrio nórdico» es *respetado* por las dos grandes potencias y, consecuentemente, (lo que resulta más interesante) tanto Finlandia como Suecia disfrutan de un elevado grado de autonomía frente a los dos bloques antagónicos, OTAN y Pacto de Varsovia. Suecia ha mantenido durante varias décadas de gobierno socialdemócrata una activa y progresista política exterior para con el Tercer Mundo: apoyo a los movimientos de liberación nacional en Africa y Asia, repudio de la política norteamericana de agresión en Vietnam... pero también de crítica de determinadas actitudes soviéticas. Ello le ha permitido mantener con muchos países africanos unas relaciones de verdadero privilegio tanto en lo político y cultural como en lo económico, caso que no es el de los demás países euro-occidentales integrados en la OTAN.

Por su parte, Finlandia desarrolla en los últimos treinta años una activísima presencia política en la región nórdica y en el fomento de iniciativas de paz y distensión que afectan no sólo a las grandes potencias (Helsinki es el anfitrión de la SALT, Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas entre la URSS y USA) sino también el conjunto de las dos Europas (CSCE, Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, que nace en Helsinki) y al mundo en general, ya que mediadores y soldados finlandeses se hallan presentes esporá-

6. Conviene resaltar que si bien la neutralidad sueca no se basa en instrumento alguno de derecho internacional ni está recogida constitucionalmente (esto es, se trata de la práctica de la neutralidad permanente mediante una decisión política y no jurídica), *de hecho*, Suecia ha respetado siempre el *concepto jurídico* de neutralidad permanente.

dica o permanentemente en puntos conflictivos del globo, al servicio de la paz y bajo los auspicios de las Naciones Unidas, función ésta última que también suelen desempeñar los suecos.

3) *Neutralismo.*

Es el «neutralismo» al fin y al cabo otro tipo de neutralidad, si bien distinto a los dos anteriormente considerados. Practican el neutralismo un conjunto de países —la mayoría pertenecientes al Tercer Mundo— de sistemas sociales, políticos y económicos diversos y aún contrapuestos (economías capitalistas, socialistas o comunistas, pluralidad de partidos o regímenes de partido único, sistemas democráticos, autoritarios o dictaduras) agrupados todos ellos en el llamado Movimiento de Países No Alineados que tiene su origen en Bandung, Indonesia, 1955. Fundadores y, a título de ejemplo, caracterizados miembros del Movimiento son Yugoslavia e India. En la última reunión del mismo (Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de los Países No Alineados, Belgrado, 25-30 de julio de 1978) asistieron 85 miembros de pleno derecho(7), 21 observadores(8) y 10 invitados(9).

Sin embargo, como afirma Marianne von Grüningen: «El neutralismo no es comparable con la neutralidad permanente, aún cuando existe una cierta convergencia de intereses. La neutralidad permanente es una institución de derecho internacional, mientras que el neutralismo es una actitud puramente política. Por eso, los Estados neutralistas no sólo difieren de los Estados cuya neutralidad se basa en el derecho internacional sino también de la de aquéllos, como Suecia, que han adoptado por propia elección, la neutralidad permanente como regla de su política, *ya que ambos grupos de países fundamentan su actitud en el derecho de la neutralidad.* Por el contrario, *los Estados neutralistas no aplican las normas jurídicas de la neutralidad.* En realidad, el neutralismo está, de alguna manera, basado exclusivamente

7. Entre ellos países tan diversos como Somalia, Zambia, Qatar, Indonesia, Arabia Saudita, Vietnam, Túnez, Trinidad-Tobago, Siria, Malta, Mali, Laos, Guinea-Bissau, Singapur, Angola, Chad, Argelia, Panamá, Marruecos, Libia, Perú, Mauritania, Kampuchea (ex-Camboy), Corea del Norte, Senegal, Cuba...

8. Barbados, Bolivia, Brasil, Ecuador, Granada, Colombia, México, Uruguay, Venezuela, El Salvador, y diversos movimientos de liberación nacional africanos, así como representantes de ONU y OUA.

9. Austria, Filipinas, Finlandia, Portugal, Rumanía, Suiza, Suecia, Pakistán, San Marino y Consejo de la ONU para Namibia.

en la divergencia entre los dos bloques. En este sentido, los países neutralistas se mantienen al margen, como los neutrales, de cualquier alianza militar, especialmente en tiempo de paz. Sin embargo, mientras la neutralidad permanente tiene en cuenta toda posible guerra que se produzca, los países neutralistas rechazan participar únicamente en aquellos conflictos que afectan a las relaciones entre los dos grupos de potencias»(10).

Nuestro tipo de neutralidad

La opción de España en política exterior ha de ser la neutralidad. En nuestra opinión no cabe duda sobre tal opción. Sí por supuesto respecto al grado, forma y matices de la misma. Es también la opinión del PSOE, expresada en nuestro XXVII Congreso mediante la oposición a la política de bloques. Ahora bien, partiendo de la irreversible realidad de que no es neutral quien quiere sino quien puede (si bien el nivel de esfuerzo que se ponga en el empeño influye), creo que es necesario hablar de una *estrategia* y de una *táctica* de la neutralidad. Para el PSOE la neutralidad que preconizamos para España es un *objetivo estratégico*, para conseguir el cual hay que crear las condiciones precisas (*táctica*) que vayan desbrozando el camino. El PSOE (ni nadie con un mínimo de seriedad política) no puede reivindicar para nuestro país la neutralidad *automática*. Ello sería ignorar la ubicación geopolítica de la Península Ibérica. Hay que hablar de una *vía hacia la neutralidad*. O si se prefiere de una *neutralidad ideal* y de una *neutralidad posible*. La posible es la inmediata, la real (todo lo que en cuanto a logros neutralistas es posible arrancar a la coyuntura geopolítica presente). La *ideal*, sin embargo, puede convertirse en *real* en el futuro. Estas matizaciones tienen un sentido especial al referirlas más concretamente a países mediterráneos que, como España, se hayan en la actualidad plenamente integrados en el «esquema defensivo occidental».

En relación con el área en la que se plasmaría de un modo más efectivo nuestra neutralidad, la *neutralidad ideal* coincidiría con la

10. En «United Nations Peace-Keeping. Legal Essays», editado por Antonio Cassese, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, Holanda, 1978, página 130.

final eliminación de la hegemonía de las dos superpotencias en el Mediterráneo y, posiblemente, con la efectiva neutralización y desnuclearización del mare nostrum.

La *neutralidad posible*, ahora, podría consistir en el fomento activo de la distensión en el área, mediante una mayor vinculación y relaciones económicas más justas entre ambas riberas del Mediterráneo. En resumen, la progresiva realización de la *neutralidad posible (táctica de la neutralidad)* nos acercaría paulatinamente a la *neutralidad real (estrategia de la neutralidad)*. Así concebimos la *vía hacia la neutralidad* al principio mencionada y que el PSOE podría propiciar.

¿Por qué no hablar de un «equilibrio ibérico»?

Antes hemos considerado el concepto y características del «equilibrio nórdico» que opera en Escandinavia: dos países integrados en la OTAN (Noruega, Dinamarca), uno que practica la neutralidad permanente basada en una decisión política (Suecia) y otro, igualmente partícipe de la neutralidad permanente sobre base política —no jurídica ni constitucional— pero con un especial Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua con la URSS (Finlandia).

En una situación como la descrita y en un momento agudamente conflictivo, es obvio que Suecia se inclinaría hacia Occidente y Finlandia hacia Oriente (o más bien ambos países serían forzados a ello por uno y otro bloque). Pero la ventaja de la situación que el «equilibrio nórdico» conlleva para Suecia y Finlandia, para las relaciones internacionales en Europa y, en definitiva, para la política de paz que el socialismo democrático debe fomentar, estriba en que tal equilibrio beneficia el *no fortalecimiento* de la política de bloques antagónicos, objetivo prioritario a conservar en el camino conducente a la *modificación definitiva* (aunque no inmediata) de las estructuras de la sociedad internacional de nuestro tiempo.

Pues bien, algo similar podría patrocinar el PSOE para España. No es descabellado afirmar que, en la línea del «equilibrio nórdico», podría propiciarse para la Península Ibérica y, en general, para el sur de Europa, un «equilibrio ibérico». Y no tiene por qué ser extraordinariamente difícil convencer a las dos superpotencias (incluida «nues-

tra potencia hegemónica», los EE. UU.) de que tal posición favorece la distensión y no debilita (pero tampoco fortalece) el actual sistema de alianzas en Europa. Tal equilibrio no daña los actuales intereses estratégicos de ninguna de las dos superpotencias y desde luego no los de Estados Unidos (con los cuales, guste o no, hemos de contar durante largo tiempo para consolidar nuestro margen de autonomía), pero lo más importante es que el «equilibrio ibérico» (en el que España, matices aparte, jugaría el papel de Finlandia en el sur de Europa) haría posible lo para nosotros más importante: consolidar nuestra independencia y soberanía nacionales, poner en práctica un muy decente grado de autonomía en nuestras relaciones internacionales, (con el Mediterráneo, Norte de Africa y América Latina especialmente) y contribuir dignamente a la distensión y al definitivo cambio de estructuras del sistema internacional. Todo ello beneficiaría, sin duda, *el verdadero interés nacional de España.*

Los componentes de este tablero ibérico —según venimos describiéndolo y tal como lo concebimos— serían, por un lado Portugal y Francia, que ya están integrados en la OTAN, si bien a distinto nivel (aunque ello no afecta a la capacidad defensiva de la Alianza Atlántica a la hora de la verdad) y, por otro, España, que continuaría fuera de la OTAN, pero manteniendo (aunque reformándolo) el Tratado de Amistad y Cooperación con los Estados Unidos.

El paralelismo entre el «equilibrio nórdico» y el «equilibrio ibérico» propuesto es evidente: Finlandia, con su Tratado de Amistad y Cooperación con la URSS y España con el suyo con USA. Si el nórdico funciona a la perfección ¿por qué no puede hacerlo el ibérico? ¿A qué puede temer Occidente, la OTAN, en suma, los EE. UU.? Máxime cuando —a diferencia de Finlandia, que no tiene ni bases ni tropas soviéticas en su territorio— nosotros tenemos tropas y bases norteamericanas en el nuestro. El PSOE está (XXVII Congreso) por la desaparición de *todas* las bases militares extranjeras en el territorio nacional, pero es de elemental sentido común que tal objetivo no es a corto plazo.

Esto dicho, no cabe añadir más. Lo hasta aquí expuesto lo hemos hecho en nuestra doble calidad de miembro de la Comisión Internacional del PSOE y de profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Madrid. Pretender profundizar más sería una osadía por el momento, al menos por nuestra parte. No soy un experto en temas de

defensa y corresponde a éstos el desarrollar o rechazar la fórmula aquí propuesta. Sin embargo, estamos convencidos de que tal fórmula es, desde una óptica socialista, políticamente correcta y estratégica y geopolíticamente realizable. Y lo que es más: se trata de la única posibilidad para España —un país de desarrollo intermedio y con muy atractivos lazos culturales con el mundo árabe y latinoamericano— de desplegar en esas áreas una política internacional que, sirviendo de nexo verdadero entre las mismas y Europa Occidental, promueva eficazmente la cooperación e intercambios humanos, políticos y económicos, encaminados a la decidida construcción de un nuevo y justo orden internacional, en el que nuestro país no sólo podrá hacer gala de participar con plena legitimidad, sino también de ser beneficiario del mismo.