

EL PACTO DE LA MAR OCEANA (PAMO) *

Hace muchos años que me preocupa el tema de la falta de vinculaciones reales, a la altura de las circunstancias, con los países hermanos de América. Esta preocupación me llevó a plantearme, entre otras posibilidades generales, la más específica de tratar de establecer vínculos militares con aquellos países.

Hoy en día la creación de estas vinculaciones está en marcha en todos los terrenos. Sólo uno parece haber quedado inexplicablemente al margen: el militar.

Por otra parte, las directivas de tipo político en relación con aquellos países han sido expuestas por los organismos competentes españoles de una forma meridiana, y no cabe ya escudarse tras la manida excusa de que no es posible una política militar sin unas directivas políticas claras para abandonar un tema tan importante.

Creo que la primera vinculación de tipo militar que se puede realizar con el continente americano se ha de montar sobre aquella porción de elementos físicos que nos une: el mar.

Quiero agradecerle a la REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL la oportunidad que me brinda de exponer una vieja idea que tengo en relación con este problema.

LA POLÍTICA EXTERIOR IBEROAMERICANA DE ESPAÑA

Las Cortes interpelan

Nuestros parlamentarios, que, por razones de su cargo, siguen de cerca nuestra política, interpelan al Gobierno de la nación en 5 de febrero de 1971, pidiendo que «se superen nuestras *carencias* y se articule una *auténtica*

* Recordamos que la REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL no se identifica con los juicios de los autores que en ella colaboran.

política iberoamericana...) No niegan los procuradores interpelantes la existencia hasta el presente de tal suerte de política. Se limitan a considerar que no es auténtica.

Sabido es que no corresponde a las Cortes fijar nuestra política. Pero hasta aquí no han hecho más que ejercer su derecho de «control» de la actividad del Ejecutivo (que les reconoce el propio derecho) interpelando al Gobierno. Ahora bien, los procuradores van más lejos, pues proponen al Gobierno una «ley de bases» e incluso podríamos decir un «texto articulado» de las «leyes» que han de regir nuestra acción iberoamericana. En efecto, afirman que «Iberoamérica y Filipinas constituyen nuestro concierto y comunidad natural de pueblos por encima de cualquier orientación de política exterior». Es decir, sientan que nuestras relaciones con Iberoamérica y Filipinas están sobre las contingencias de los intereses coyunturales al formar parte de lo que podría llamarse el dogma de nuestros intereses permanentes (como lo pueda ser la unidad de la patria en el ámbito de la política). Por otra parte, proponen... «que estrechemos filas hacia un común desarrollo y *autodefensa de nuestros valores espirituales y materiales...*», pues «el año 2000 nos encontrará unidos o colonizados». Predican una política «práctica e incisiva, multiplicando nuestras relaciones comerciales, económicas, técnicas y humanas de todo tipo, programando reuniones, al menos anuales, de máximos representantes de estos aspectos».

Me he detenido a recoger estas frases, no por su valor legal directo, que no tienen. Lo he hecho por la fuerza moral que tiene su expresión por representantes legítimos del pueblo español y por creer que, en efecto, se hacen ecos del sentir de aquél. Pero voy todavía más lejos. Las Cortes reflejan, recogen igualmente el pensamiento de la más alta magistratura de la nación, que, en el mensaje de fin de año de 1969, se expresa en los siguientes términos: «... en cuanto al destino de los pueblos hermanos de Iberoamérica nos afecta particularmente... estamos en la mejor disposición para favorecer todo programa de *colaboración mutua en todos los órdenes*».

El Gobierno contesta

El ministro de Asuntos Exteriores, en su discurso de contestación a aquella interpelación, no puede sino «ratificar» en nombre del Gobierno el pensamiento y las propuestas de las Cortes. Otra cosa sería traicionar el sentir de gran parte del pueblo español y el de su Caudillo. En efecto,

el ministro dijo en aquella ocasión, entre otras cosas: «Las relaciones entre España y los países de la gran familia de la que es país, por estar basada en una comunidad de lengua, raza y espiritualidad y en una concepción del mundo notoriamente idéntica, no puede reducirse a las medidas de Gobierno, sino que consisten, naturalmente, en el contacto permanente y el progresivo acercamiento de sus pueblos». «Hablando con el Caudillo —continúa el ministro—, decidió que tendría *prioridad absoluta* la labor a desarrollar en los países iberoamericanos», y de ahí que quiera realizar unos «viajes a Hispanoamérica para estudiar cuáles son las soluciones adecuadas para dar la debida respuesta al reto de los tiempos en que vivimos en el terreno cultural, en el terreno económico, en el terreno sociológico, en el terreno tecnológico y, en definitiva, en el terreno político. Se trata de que trabajemos juntos».

El viaje de un ministro

Tras el prometido viaje a Iberoamérica, el ministro de Asuntos Exteriores pronuncia una conferencia en Sevilla sobre el tema de «España e Iberoamérica en la década de los 70: impresiones de un primer viaje».

En la formulación de «la nueva etapa de la política iberoamericana de España», como él la denomina, trata de encontrar el camino para dar «las soluciones adecuadas al reto de nuestro tiempo», como había prometido, y con ello articular una «auténtica política iberoamericana», según lo sugerían las Cortes.

A continuación recojo, según propia interpretación, las directrices de la nueva política, que nuestro ministro de Asuntos Exteriores sienta:

— En primer lugar, «España, que ha prestado tradicionalmente una atención afectiva a sus relaciones con los pueblos de Iberoamérica, debe tomar hoy en día conciencia de la verdadera situación de estos pueblos y volver hacia ellos lo mejor de sus energías y desvelos... Nuestra nueva actitud hacia Iberoamérica debe ser *ambiciosa en cuanto a los campos de acción que se planteen*. Estos deben de ser todos...»

— En segundo lugar debemos llevar a cabo «una diplomacia mutuamente informada y amistosamente coordinada sobre los grandes temas de la política internacional».

— En tercer lugar debemos integrarnos económicamente, o dicho con las propias palabras del ministro, que habla del «necesario planteamiento ofi-

cial de una posible asociación con el ALALC, con vistas a un acuerdo que pueda llegar a vincularnos con ella de uno u otro modo, pero con carácter estable y permanente...», con vistas, entre otras, a aumentar nuestros intercambios comerciales.

— En cuarto lugar, se hace necesaria «una cooperación lo más estrecha posible para el desarrollo económico y social». Esta cooperación debe ser «integral, sea respecto a un espacio geográfico, sea respecto a un objetivo económico». Como ejemplos de ambas variantes, cita el desarrollo del sector pesquero, del turístico o de la construcción naval, de un lado, y el desarrollo conjunto de dos provincias chilenas, que le propuso el presidente Allende, de otro. El mejor medio en orden a estos fines sería la articulación de la empresa multinacional, que «podría convertirse en una de las más fecundas modalidades de cooperación iberoamericana para el desarrollo». Y al referirse a este tipo de empresas, dijo que «el auténtico beneficio para los países participantes en la empresa multinacional es el desarrollo del comercio y en general la multiplicación de los intercambios con todos los países de la zona».

— En quinto y último lugar, postula el ministro «una preocupación por el perfeccionamiento de la vida y el avance cultural de nuestros pueblos en nuestra época, con atención preferente al esfuerzo educativo».

España se compromete internacionalmente

No contento con exponer ante las Cortes y otras instancias españolas lo que será de ahora en adelante la política exterior iberoamericana de España, el ministro de Asuntos Exteriores compromete al Estado español ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en su XXVI período de sesiones, con las siguientes palabras:

«... Por ello, señor presidente, durante los seis primeros meses de este año y en dos etapas sucesivas, he tenido la honra de visitar oficialmente nueve Repúblicas sudamericanas y el Brasil. Me propongo completar estas visitas en fecha próxima, recorriendo las naciones de Centroamérica y del Caribe. Procuró el Gobierno español que estas visitas *no tuvieran un simple valor retórico*, sino que sirvieran para estudiar y propulsar modos de *cooperación* cultural, técnica y económica capaces de tender *nuevos puentes para la ayuda mutua*».

Nuevos conceptos en odres viejos

A guisa de resumen de todo lo expuesto hasta aquí, no está de más inducir nuevos elementos conceptuales de las formulaciones transcritas y que constituirán nuevos prismas, a través de los cuales se ha de ver la vieja realidad de los lazos que nos unen a Iberoamérica. Me refiero a:

— *El concepto renovado de la Hispanidad:*

Por Hispanidad se entiende un concierto y comunidad natural de pueblos, razas, lengua y espiritualidad, con una concepción del mundo notoriamente idéntica; todo ello vertebrado, por lo general, en Estados cuya interacción debe trascender lo puramente retórico, nacidos bajo signo español y cuyo destino afecta, por lo tanto, plenamente a España.

— *La dinámica de este nuevo concepto:*

Aquella interacción, para cumplir la condición que se ha impuesto, no debe contentarse con el resultado de medidas de gobierno derivadas de una política coyuntural, sino que, por el contrario, ha de estar por encima de ésta, por anclarse en lo que en Derecho internacional se denominan intereses permanentes de una nación.

— *Los cauces para la acción:*

Los cauces deben ser el contacto progresivo y permanente a través de la ayuda mutua y colaboración en todos los órdenes y la autodefensa de nuestros valores espirituales y materiales, para que, mediante la potenciación de éstos y el desarrollo consecuente, podamos dar la debida respuesta al reto de nuestros tiempos.

De las ideas a las realidades

Tras todas estas ideas existen unas realidades, que se resumen en la amplitud y crecimiento de nuestros intercambios comerciales y en la cooperación que en todos los campos se ha establecido entre España y los países hispanoamericanos. Estas son o no el resultado de la nueva política hispanoamericana de España; pero si no lo son, ¿qué resultados no cabrá esperar, una vez implantada con pujanza aquella nueva política?

En el terreno comercial, durante la última década se observa un incremento en el volumen global de los intercambios entre España e Iberoamérica. Y sobre todo una sustancial mejoría en la índole de nuestras exportaciones, que se componen de bienes de equipo en proporción creciente.

En efecto, en 1969 Iberoamérica absorbe el 47,2 por 100 de nuestras exportaciones de dichos bienes, multiplicándose por cuatro, en cinco años, este tipo de exportaciones.

La imagen de España en aquel continente ha variado. De un lado, se nos ve como un país industrializado, como resultado de lo que exportamos, y de otro, como un país financieramente fuerte, pues el 50 por 100 de nuestros créditos a largo y medio plazo han sido destinados a los países iberoamericanos.

Por otra parte, el volumen de comercio con Iberoamérica aumenta. En 1970 la participación de los países de la zona citada fue de 9,5 por 100 en nuestras importaciones, y de un 13,3 por 100 en nuestras exportaciones. Esto supone un aumento de un 30 por 100 en lo relativo a las importaciones y de un 62 por 100 en lo que a las exportaciones se refiere durante el último cuatrienio.

En el terreno de la cooperación se puede decir están afectados a todos los campos: el científico, el técnico, el social, el turismo, la información, el derecho... Basta con decir que están involucrados en ella los Ministerios de Educación y Ciencia, Trabajo, Agricultura, Vivienda, Industria, Información y Turismo y Asuntos Exteriores. Parece que sólo hay una laguna en este terreno, que a la luz de todo lo dicho resulta, como señalé anteriormente, inexplicable.

LA COOPERACIÓN EN EL TERRENO DE LA DEFENSA

En pura ortodoxia, en materia de Defensa Nacional, la política militar debe basarse en los principios que rigen la política exterior del Estado.

En lo que a Iberoamérica se refiere, creo que he recogido suficientes formulaciones de nuestra política exterior como para demostrar que existe un cuerpo de doctrina al respecto.

Aun a riesgo de ser reiterativo, voy a señalar de nuevo algunos de aquellos principios que no pueden ser desconocidos por cualquier formulación de nuestra política militar:

EL PACTO DE LA MAR OCÉANA (PAMO)

- La colaboración con Iberoamérica debe *abarcar* todos los órdenes.
- Nuestra *diplomacia* —y la defensa en tiempos de paz es diplomacia— debe estar *coordinada*.
- Hemos de estrechar filas para la *autodefensa* de nuestros *valores materiales*.
- Todo esto tendrá *prioridad absoluta*.

Se me puede argüir que los principios están claros, pero que no hay materia para que la política militar monte una colaboración en el terreno de la Defensa. Ya indiqué más arriba que sí existe materia, y más concretamente que ésta es el mar.

El planteamiento estratégico naval

A la Armada le corresponde, de acuerdo con su Ley Orgánica, la defensa de nuestras comunicaciones marítimas. Si esta defensa no la pudiéramos realizar de una forma completa, solos, tienen nuestras autoridades navales dos alternativas en orden al cumplimiento de su misión: o pedir más barcos o hacer patente la conveniencia de estar presentes en cualquier tratado de defensa del Atlántico Sur, habida cuenta de la importancia de nuestro tráfico marítimo en esa parte del océano y del vacío defensivo existente en ella.

Aquella importancia la podemos juzgar por los siguientes datos:

— Por esa parcela del océano importamos petróleo crudo, alimentos y materias primas por un valor equivalente al 30 por 100 de nuestras adquisiciones procedentes del resto del mundo.

— Por la misma vía enviamos el 35 por 100 de nuestras exportaciones totales.

— La participación de buques españoles en el tráfico marítimo exterior se eleva a un 40 por 100, media bastante representativa del tráfico con Iberoamérica.

— El aumento del tráfico marítimo con Iberoamérica estará en función del desarrollo de nuestro comercio con Iberoamérica, de cuyas perspectivas ya hemos hablado.

Necesidad de un planteamiento más ambicioso

Pero los datos expuestos y la no existencia de tratados que abarquen la zona del Atlántico Sur justificarían —a mi juicio— el que nuestra Armada fuera más lejos y propusiera que el Gobierno *promoviera aquel tratado*. Ya hemos hablado de las razones *políticas* y *económicas* que desde el punto de vista de las relaciones entre España e Iberoamérica abogan por su promoción. Pero entiendo que existen otras razones poderosas, entre ellas las de prestigio, a las que España empieza a poder aspirar en la medida en que, tras un largo período de letargo, ha adquirido un peso específico en el concierto de naciones, porque su voz se oye atentamente en un grupo de ellas y porque sostiene, en la medida de lo posible, una política internacional independiente frente a las grandes potencias. Entre estas mismas razones se hallan las que se derivan de los inconvenientes de no tomar esta iniciativa, tema al que nos referimos más adelante.

Este tema me ha preocupado desde los primeros años de la década de los sesenta. Confieso que los primeros pensamientos que le consagré nacieron, entre otras causas, al tratar de racionalizar el disgusto que me producía la lectura, en un diario madrileño, de la distribución de competencias en el seno de la OTAN de zonas marítimas de la misma y comprobar que una de ellas, la IBERLANT, en aguas tan españolas, que el nombre de nuestra Península sirve de raíz al que le han asignado, pasaba a depender de un país que no era el nuestro. Si la OTAN se preocupaba por defender aquellas aguas casi españolas, ¿no justificaba esto que nosotros, los rechazados y los más afectados por la intranquilidad en esa porción de mar, hiciéramos algo?

De aquí a la conexión del tema con el de Iberoamérica había muy poco. Un gran marino español me alentó a seguir meditando sobre el tema. Con él tuve horas largas de conversación sobre este proyecto. Ulteriormente, hablando con un jefe de misión de un país entrañable para España (al que me une una gran amistad), comenté el asunto. Era de la misma opinión que yo, y tanto le agradó la idea, que me dijo que se dirigiría a la persona que en su Gobierno podía recogerla y tomar acción al respecto.

Según mis informaciones, el país que mi amigo representaba ha tomado iniciativas en relación con el proyecto.

Dos corrientes de opinión

Muchos opinan que, aun siendo verdad que nuestros intereses en esa zona del Atlántico son ciertos, la posibilidad de que se vean amenazados por algo que no sea un enfrentamiento entre las dos superpotencias es tan remota, que no vale la pena pensar en ella. Y en el caso de tal enfrentamiento, nuestros intereses se verían protegidos por nuestros «aliados». Otros creen que, aun valiendo la pena el pensar en esa posibilidad, nada hay que hacer, o muy poco, si la agresión se produce fuera de nuestras aguas geotácticas.

A los primeros me atrevería a invitarles a considerar las dificultades que entraña un enfrentamiento de plano entre EE. UU. y la URSS, y que precisamente por eso las posibilidades de que se enfrenten con fines de desgaste entre otros, a través de terceros, son cada vez mayores. Los ejemplos recientes son numerosos: el conflicto árabe-israelí o el conflicto indo-pakistaní.

Este último ha puesto en meridiana evidencia la inutilidad de los grandes pactos defensivos actuales, que en realidad no son sino aglutinantes para reclutar clientes dispuestos a defender a uno de los supergrandes contra el otro y que convierte a éstos en peones de aquéllos. Esto lo vio Francia, relajando, en consecuencia, sus lazos con la OTAN. Pero, sobre todo, lo ha visto Pakistán, que, a pesar de ser miembro del CENTO y de la SEATO, se ha visto desasistido ante un ataque indio inspirado por la URSS, o al menos alentado por ella.

Si esto le ha ocurrido al Pakistán, que tenía un pacto en regla con los Estados Unidos, ¿qué no le podría pasar a España en el estado actual de relaciones militares con aquel país, caso —por ejemplo— de que nuestras comunicaciones marítimas fueran perturbadas?

Todo esto nos lleva a la conclusión de que en nuestros días gran parte de los Estados pueden hacer uso de su «derecho a la guerra», a condición de que ésta no afecte directamente a uno de los supergrandes y de que al menos alguna de las partes en conflicto cuente con el apoyo de los grandes «Marte» detentadores de las armas y medios máximos. Este apoyo no es difícil de encontrar si esa guerra en alguna manera daña el prestigio, puede desgastar o sirve para que la URSS o los EE. UU. tomen posiciones estratégico-políticas ganando nuevos amigos.

Por otra parte, la práctica internacional ha demostrado que las guerras parciales o localizadas o una acción que antaño hubiera sido considerada

como *causus belli*, no desencadenan forzosamente un enfrentamiento total entre dos naciones. En estas condiciones no resulta difícil imaginar una acción de guerra, por parte de otra nación cercana a España, que tenga por objeto molestar nuestro tráfico marítimo, con la connivencia de una de las grandes potencias y que pretenda, por ejemplo destruir cantidades importantes de material bélico con destino a la defensa de nuestros territorios ultrapeninsulares.

En estos mismos últimos tiempos vemos cómo la guerra subversiva, en un sentido amplio de la expresión, se recrudece, afectando a las comunicaciones aéreas. El mar puede no salvarse de esta corriente. En el caso de España tenemos alguna experiencia al respecto. Un interesante documento consultado dice: «Es oportuno recordar que a lo largo de la pasada década, España misma se ha visto afectada por muestras de tres modalidades típicas de agresión al tráfico marítimo o fuera de las aguas más cercanas:

- La agresión directa de la que fue objeto el mercante *Sierra Aránzazu* en aguas próximas a Cuba.
- El boicot portuario sufrido por buques de nuestra bandera y que les obligó a renunciar al tráfico con Cuba.
- Los actos de piratería marítima que, realizados contra el trasatlántico portugués *Santa María*, dieron lugar a una petición de apoyo, atendida por la Armada española, que constituye en su aspecto naval una muestra de la vigencia del Pacto Ibérico.

Si los casos mencionados no tuvieran entidad suficiente para comprometer intereses marítimos vitales de la nación, lo cierto es que la agresión logró sus fines, al menos en los dos primeros, y los tres son válidos como ejemplos de intentos más ambiciosos.

A la segunda corriente de opinión, es decir, aquellos que creen que nuestras posibilidades materiales se quedan cortas para pensar en cualquier intento de defender nuestros intereses marítimos en la zona del Atlántico que nos ocupa, habría que recordarles que, en el caso de piratería referido, el crucero *Canarias* tuvo que desplazarse a muchas millas de distancia de nuestras costas. En nuestra guerra de Liberación, cuando contábamos con medios mucho más limitados, nuestros navíos, en orden a defender el tráfico marítimo español, se desplazaron hasta el canal de Sicilia, el canal de la Mancha y el Mediterráneo oriental. Con los medios actuales, y con-

tando con la *colaboración de otros países*, creo que el cuadro se presenta mucho más optimista.

Inconvenientes de no tomar la iniciativa

No debemos perder de vista que una de las razones por las que abogo por la institución de este pacto es puramente político, pues directrices de este orden nos señalan la misión de completar el marco de nuestras relaciones globales con Iberoamérica, que no serían completas sin una cooperación en el terreno de la defensa, como antes hemos dicho.

Pensando en otro orden de ideas, sabemos que el problema del «vacío defensivo» del Atlántico Sur está en el tapete de los responsables de la defensa en algunos países. Así, el almirante E. R. Zumwalt, jefe de Operaciones Navales de los Estados Unidos de América, ha dicho, refiriéndose a las directivas de su Marina para 1972, «la Marina debería volver a poner en orden sus prioridades, dado que la misión más importante es la de mantener el tráfico necesario en las vías marítimas del Atlántico». Por supuesto, se refiere al tráfico marítimo de los Estados Unidos, no considerando suficiente el actual aparato defensivo de la OTAN. Por otra parte, una prestigiosa publicación anglosajona propone la creación de SATO (*South Atlantic Treaty Organization*) dentro del marco del GATO (*General Atlantic Treaty Organization*), donde quedaría igualmente englobada la OTAN. Finalmente, creo que las intenciones de algunos países, que pretenden adquirir facilidades para sus barcos de guerra en las islas Canarias, no son difíciles de descubrir. Con esto quedamos implicados en la defensa de sus intereses en la zona del Atlántico Sur, debiendo nosotros poco a cambio, y nada, desde luego, en la «zona».

El no tomar la delantera no haría girar, en primer lugar, uno de los ejes diamantinos de nuestra política exterior. En segundo lugar, supondría nuestra entrada en un tratado de seguir la iniciativa americana con sabor «bipolarista», cuya crítica ya hemos hecho. En tercer lugar, perderíamos una oportunidad de «prestigiarnos», como hemos señalado anteriormente. En cuarto lugar, el ser los primeros no debe dar la ventaja de jugar en la línea de «nuestros intereses primero». Y en último lugar, hay que tener en cuenta que el pacto que propongo no implica la exclusión de otros países, siempre y cuando admitan sus cláusulas. Pero nuestra postura negociadora con estos países resultaría mucho más sólida si tratamos con ellos desde

el recinto de un grupo de países hermanos que ya las hayan aceptado. Eso me lleva de la mano a tratar de un tema que no sería honesto evitar, aunque sólo sea de pasada.

La actitud de EE. UU.

Me temo que muchos de los recelos que, dentro de nuestro propio país, pueda despertar la puesta en marcha de este pacto giran en torno a la actitud que los Estados Unidos de América puedan tomar en relación con España, por permitirnos este tipo de «veleidades». Entre otras razones, porque esto se podría interpretar como una duda por nuestra parte de su ejercicio del dominio del mar, y precisamente en estos momentos en que se comprende su posible suspicacia, cuando de hecho la URSS se lo está disputando. También se piensa en su posible disgusto al no contar con ellos cuando se trata de involucrar a lo que se considera su feudo: Iberoamérica —no es frase mía— en algo donde la defensa de sus intereses no se tiene en cuenta.

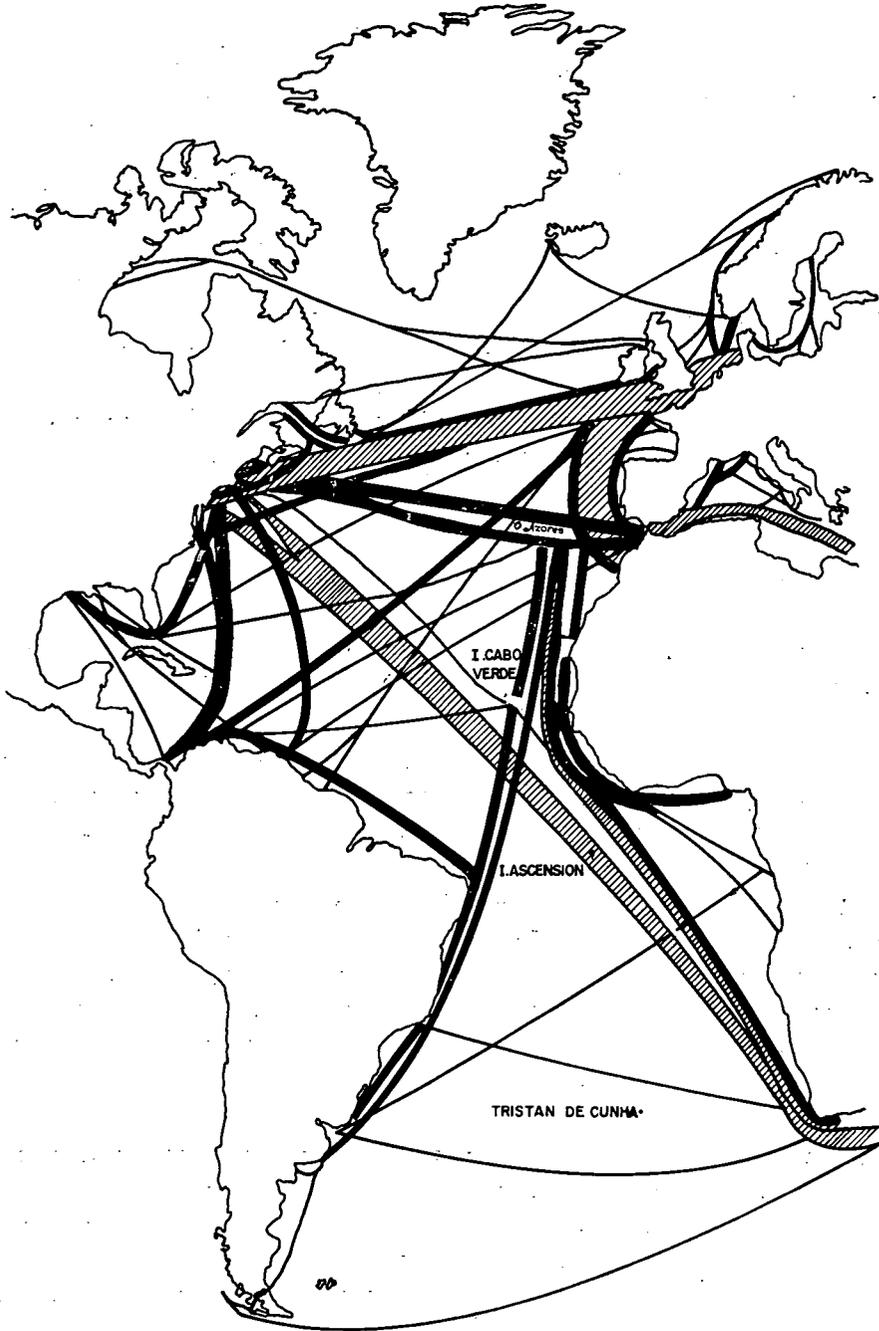
Ahora bien, tenemos que ser consecuentes con los principios de nuestra política iberoamericana, y si lo hemos sido en otros campos —sin ofensa para nadie, o con ella—, no hay razón para que no lo seamos en éste. Demostraríamos lo lejos que estamos dispuestos a llegar, unidos con las naciones de nuestra estirpe. Además, este tipo de pacto no excluye necesariamente a nadie. Ya lo hemos dicho y volveremos más tarde sobre esto.

He tenido ocasión de observar el marcado interés de ciertas autoridades norteamericanas en el establecimiento de unos acuerdos, concretamente para la defensa del tráfico marítimo en el Atlántico Sur.

Por lo general, piensan que se debería incluir en él, entre otros países, a España, Portugal, Francia e Inglaterra. Pero nada o poco suelen hablar, sin embargo, de los países iberoamericanos. Muy significativo es esto, pues parece confirmarse lo dicho anteriormente.

La teoría de este «olvido» ya es vieja: «América, para los americanos», cuyo significado semántico y práctico todos conocemos de antiguo. Por otra parte, no se muestran partidarios de la participación activa de los Estados Unidos en este posible acuerdo. Preferirían aportar apoyo logístico principalmente. En el momento actual, esta actitud no es extraña cuando su política está decididamente a favor de no adquirir más compromisos militares. No pa-

EL PACTO DE LA MAR OCÉANA (PAMO)



Rutas del Atlántico Sur (el rayado corresponde a las rutas de mayor tráfico)

rece esto, sin embargo, estar en la línea de Zumwalt y de la propuesta de crear el GATO, salvo que este pacto sea otro pacto multinacional sin mayor trascendencia que los que se han firmado hasta el presente.

EL PACTO DE LA MAR OCEANA (PAMO)

Este pacto constituye un reto en tres tiempos. Desafía el pasado, tratando de resucitar nuestro «dominio compartido» sobre el vínculo más plástico que nos ha unido siempre a los países de Iberoamérica: la mar oceana. Sin un presente testigo de una clara voluntad de acción en común no habrá dominio, no habrá unión, ni esperanza de futuro. Estos tres elementos serán suficientes para conseguir metas importantes, en relación con nuestro acercamiento a los países de nuestra lengua, y con nuestro propio prestigio nacional.

Alcance del PAMO

Si cargamos demasiado las alforjas, no llegaremos muy lejos, pues nos cansará el propio peso de aquéllas. Es preferible andar ligeros de peso, pero por un camino de fácil aprovisionamiento.

El primer paso de nuestro recorrido consiste en sentar las bases para la colaboración con los países iberoamericanos, acatando así nuestras autoridades la orden de prioridad absoluta que el Caudillo ha dado para este tipo de proyectos.

Aquel paso consistiría, a mi modo de ver, en suscribir *un acuerdo entre varias naciones americanas, España y Portugal, que tendría por finalidad la protección de las comunicaciones marítimas entre ellas, en un ámbito determinado del Atlántico, mediante la delegación recíproca del derecho de defensa de los buques mercantes de sus respectivas banderas y el establecimiento de una serie de medidas destinadas a facilitar aquella tarea protectora.* Esto es el PAMO.

El objeto de la protección no presenta problemas en cuanto a su determinación, si nos acogemos a la definición de buque mercante que el Derecho marítimo internacional recoge y que en nuestros propósitos abarcaría a sus componentes. La delegación de competencias, tampoco, pues es doctrina aceptada por los internacionalistas y que nos llevaría al otorgamiento de

una «doble o múltiple» nacionalidad a los barcos iberoamericanos, dentro de los límites señalados, tan en línea, por otra parte, con lo establecido por diversos tratados para las personas hispanoamericanas, y con lo que nuestro ministro de Asuntos Exteriores ha propuesto para las empresas. No podemos decir lo mismo de la demarcación del «ámbito determinado del Atlántico», al que antes nos referíamos.

La fuerza, la política y la geografía: determinación del ámbito marítimo del PAMO

En efecto, si unidos contáramos con las fuerzas navales necesarias, aquel ámbito podría ser tan amplio como el dominio del mar que nuestras fuerzas materiales nos permitiera ejercer. Partiendo de un supuesto optimista, podríamos acordar que un buque argentino rumbo a España y vía Ciudad del Cabo tendría derecho a protección a mil millas a la altura de aquella ciudad. Esto sería caer en la retórica de la que se trata de huir. La realidad es que nuestras posibilidades materiales son reducidas y que la voluntad a la que antes aludíamos es necesaria, pero no suficiente.

Ahora bien: esto no quiere decir que nuestras posibilidades se deban medir exclusivamente en términos de los componentes navales a disposición del PAMO. Por un lado, la geografía juega a nuestro favor, salpicando islas españolas y portuguesas de gran valor estratégico para la protección de la ruta más desguarnecida de nuestras comunicaciones con Iberoamérica. Por otra parte, no hemos de olvidar el importante valor disuasorio de un pacto formado exclusivamente y, aun pensando en el futuro, fundamentalmente por países miembros del «tercer mundo».

Pues bien, teniendo estos factores en cuenta, procede determinar el ámbito en que la protección, finalidad del PAMO, puede ejercerse. En un simple libro de texto de enseñanza media hemos todos aprendido que hay dos rutas marítimas que unen la Península Ibérica con sus hermanas americanas. Estas discurren a lo largo de los siguientes países: Argentina, Uruguay, Brasil, Venezuela y Colombia.

Estos países, más España y Portugal, como hemos dicho, serían los miembros del PAMO. La extensión de sus aguas geotácticas podría constituir el baremo para calibrar la entidad de su responsabilidad protectora. Es obvio que aquel baremo no puede ser fijo, pues las posibilidades de los miembros del PAMO variarían en función de las situaciones. Evidentemente aquéllas

no son las mismas en una situación de guerra, en una alarma de agresión más o menos aislada y procedente del exterior del barco y en una situación de motín, pongo por ejemplo.

Sin perjuicio de que apunte otros problemas técnicos más adelante, no quiero caer en la presunción de tratar de resolverlos yo. Doctores tiene la Iglesia, y almirantes, la Marina; a ellos corresponde resolverlos en la mesa de negociaciones en el momento oportuno.

Compromisos complementarios

Con independencia del compromiso que adquirirían los países miembros del PAMO de proteger las comunicaciones iberoamericanas en la zona de su responsabilidad, *propondría un segundo tipo de compromiso, según el cual una agresión sufrida por un buque mercante perteneciente a un país miembro dentro de una «zona» les afecta a todos.* Estando en consecuencia obligados los signatarios del PAMO a reaccionar aportando los elementos materiales a su disposición y ejerciendo la acción diplomática que se estime conveniente.

Medidas destinadas a facilitar la protección del tráfico

Sólo haré una breve referencia a ellas por las razones antes expuestas. Entiendo que sería imprescindible, por ejemplo, establecer un sistema que permita la obtención, mediante la cooperación de los miembros, de información necesaria para la prevención de posibles agresiones. El intercambio de enlaces permanentes de las respectivas Marinas. La colaboración entre los distintos centros de control de tráfico marítimo. Ejercicios de comunicaciones. Ejercicios navales conjuntos reales y planteados en los juegos de guerra... Finalmente, se podrían tomar medidas, a través de acuerdos apropiados, para proteger a los buques de los países miembros de un eventual boicot portuario.

Medidas encaminadas a facilitar el funcionamiento del PAMO

En primer lugar, se debería establecer una «cláusula de salvaguardia» que impidiera el que los países miembros del PAMO tuvieran una patente

EL PACTO DE LA MAR OCÉANA (PAMO)

de curso para agredir a terceros al amparo de la protección que ofrece el pacto a su propio tráfico. Es decir, que un Estado podría perder sus derechos de protección si injustificadamente comete agresiones contra terceros Estados.

En segundo lugar, convendría sentar que la protección sólo funcionaría a petición de la parte interesada, pues podría ocurrir, en un caso límite, que so capa de proteger el tráfico marítimo se pretendiera el efecto contrario.

El último término, la creación de un Consejo del PAMO, sería otra medida necesaria, cuyas funciones es difícil precisar *a priori*. Algunas de sus funciones podrían ser:

- Servir de foro para el diálogo para los Estados en él representados.
- Proponer las medidas diplomáticas a tomar frente a terceros, cuando fueren necesarias.
- Valorar políticamente las agresiones que puedan llevarse a cabo.
- Emitir juicios sobre las actitudes de los Estados miembros respecto al cumplimiento de lo pactado y tomar decisiones al respecto.
- Decidir sobre la aplicación del pacto y reforma del mismo.
- Bajo su dependencia, propondría la existencia de una Junta técnica asesora de Consejo, que podría estar compuesta por los enlaces a los que antes he hecho referencia.

Perspectivas del futuro

Preveo que el PAMO puede desarrollarse en dos direcciones:

En primer lugar, mediante la ampliación del número de sus miembros. Al respecto caben a su vez dos posibilidades. Una de ellas a base de países que estén dispuestos a participar en el pacto sin exigir la extensión de las zonas marítimas propias de su actividad. Es decir, se trataría de países que aceptan la «neutralización» o «protectorado multinacional» de las rutas del Atlántico a las que se refiere el PAMO, aportando los elementos necesarios a este fin. Sus buques tendrían, cuando navegaran por ellas, los mismos derechos que los de los países miembros. A cambio de esto el país en cuestión tendría idénticas obligaciones que las de los signatarios del pacto. Un país posiblemente interesado en este tipo de concierto sería los Estados Unidos, pues aunque a efectos militares no necesitaría del PAMO, desde el punto de vista político le convendría este tipo de alianza. Es más, vistas así

las cosas, hasta la propia URSS podría ser miembro en estas condiciones. Otro tipo de ampliación consistiría en extender el área afecta al PAMO a zonas contiguas en ambos casos, una vez consolidado el pacto y la situación de España en él. A esta posibilidad podrían acogerse países como Francia u otros países americanos.

En segundo lugar, cabe otra línea de desarrollo a base de una ampliación de las competencias del PAMO. Estas se podrían extender:

- A los buques de pesca.
- A las pesquerías.
- A la represión del contrabando.
- A la protección de instalaciones fijas en la mar.
- A los buques de guerra en misión relacionada con el PAMO o en misión aprobada por aquél, incluso *a posteriori*. Esto nos podría llevar a una verdadera alianza.

EPÍLOGO

Al recapitular se hacen más patentes las lagunas jurídicas y políticas, amén de las técnicas, que existen en estas líneas. Algunas, y no precisamente las técnicas, son el resultado de mis propias limitaciones. Otras se derivan del hecho de que mi objetivo era únicamente demostrar que existen unas directrices de política exterior iberoamericana de España, y tratar de cumplimentarlas exponiendo simplemente una idea arropada con lo imprescindible para que fuera comprendida. Finalmente, acepto la existencia de contradicciones en la última parte, aunque en realidad no son tales si se tiene en cuenta que el PAMO, tal como lo concibo, es más bien un proceso dinámico, que en su transformación habrá de eliminar residuos que se opondrían a la marcha de aquél. Nada me agradaría más que intentar corregir todos estos defectos.

ERIC-IGNACIO MARTEL