

## ESPAÑA EN LA ALIANZA ATLÁNTICA: EL PROCESO POLÍTICO DE SU INCORPORACIÓN

GUILLERMO PUENTE ORDORICA

### INTRODUCCIÓN

EL 30 DE MAYO DE 1982 ESPAÑA INGRESÓ como decimosexto miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El gobierno de España había hecho su petición oficial de ingreso el 2 de diciembre de 1981. El protocolo de admisión se firmó el 10 de diciembre en la reunión de ministros del Consejo de dicha entidad. En esa ocasión, el Consejo expresaba su satisfacción y señalaba que la incorporación de España era una nueva señal de la vitalidad de la Alianza Atlántica, integrada por las *naciones libres*, inspirada en los valores de una democracia pluralista, de libertad individual, autodeterminación e imperio de la ley. Asimismo, después de conseguirse la membresía en la Alianza, el gobierno español y los de los otros países miembros sostuvieron negociaciones con objeto de definir la naturaleza de la participación de España en las diversas instituciones de la Alianza y de la eventual integración de sus fuerzas en las estructuras militares de la Organización (*La Alianza Atlántica*, 1989, p. 123), lo cual acontecería a inicios de los años noventa.

Como es bien conocido, el proceso que llevó a España a la OTAN fue complejo y estuvo sujeto a un ejercicio de escrutinio público. En efecto, dicha cuestión fue sometida a un referéndum, que se celebró el 12 de marzo de 1986, convocado por el gobierno encabezado por Felipe González. Los resultados del referéndum que convalidaron la permanencia del país en la OTAN fueron los siguientes: 52.55% votaron a favor de la propuesta, 39.8% en contra y 7.65% se abstuvieron. Así que los votantes españoles apoyaron la permanencia de España en la Alianza Atlántica, pero sin integrarse en la estructura militar. De acuerdo con las condiciones del referéndum, se decidía mantener la prohibición sobre los despliegues, almacenamiento e introducción de armamento nuclear en territorio español, así como la reducción progresiva de la presencia militar estadounidense.

Posteriormente, el gobierno español desarrollaría nueve principios generales para regular su participación en la Organización. Según estos nueve principios, presentados ante el Consejo Atlántico el 20 de mayo de 1986, España seguiría siendo miembro de pleno derecho en ese Consejo, en el Grupo de Planes Nucleares, en el Comité de Planes de Defensa y en el Comité Militar. España también continuaría en la Conferencia de Directores Nacionales y Armamento, en la Conferencia Logística Superior, en el Comité de Planes de Emergencia Civil, en el sistema integrado de Comunicaciones e Información y en el Presupuesto Civil. Igualmente, España se mostró dispuesta a participar en la planificación de las fuerzas de la OTAN y a establecer acuerdos de coordinación con los mandos superiores de la misma.

En febrero de 1988, tanto el Consejo Atlántico como el Comité de Planes de Defensa acordaron que las negociaciones entre España y los miembros de la OTAN deberían continuar sobre esas bases. Ese mismo año, se aprobaron directrices generales para el desarrollo de acuerdos de coordinación entre los altos mandos de la OTAN y las autoridades militares españolas (*La Alianza Atlántica*, 1989, pp. 150-151).

Como se desprende de lo anteriormente expuesto, el proceso de negociación política, tanto nacional como internacional, fue largo y complejo. Así las cosas, el caso de España nos permite evaluar el supuesto de que la política exterior es parte constitutiva de la política nacional. Desde el punto de vista teórico, se asume que un proyecto incorpora los dos campos de acción política en la consecución de los intereses nacionales y que, por tanto, parece necesario reconocer que la política exterior es un instrumento fundamental para la promoción del desarrollo económico, político, cultural y social de un país determinado. De ello se sigue que debiera haber una absoluta congruencia en la implementación de políticas en los dos ámbitos antedichos, independientemente de los desacuerdos que pudieran surgir entre las diferentes fuerzas políticas de un país.

Sin embargo, no todos los objetivos e intereses son explícitos, lo cual conduce al planteamiento del grado de democratización que envuelve las decisiones de un país en cuanto a su política exterior, es decir, a la relación que existe entre los procesos de toma de decisión en política exterior y el funcionamiento del sistema democrático de un país en particular, así como del papel que éste percibe que debe desempeñar en el contexto internacional, en su calidad de nación democrática.

De tal suerte, cabría plantearse si una política exterior puede ser o no democrática. La respuesta a este interrogante al parecer no puede ser contundente ni en sentido positivo ni negativo. Mi punto de vista se inclina a favor del argumento de que probablemente, dentro de un Estado, la política exterior puede ser democrática y no así en relación con otros estados.

En todo caso, parece sensato analizar caso por caso, y el proceso de adhesión de España a la OTAN arroja luces en este sentido.

Suele decirse que la política exterior es, generalmente, un asunto de unos cuantos y de poco interés para el público, pero, en una época definida o influenciada por el fenómeno de la globalización y por los procesos de integración regional, pareciera ser pertinente crear mecanismos para acercar la "cosa pública" en materia de política exterior al grueso de la gente, al interés del individuo común. La politización que envolvió el ingreso español en la OTAN y la convocatoria a un referéndum parece sugerir que, en determinadas circunstancias, independientemente de la calidad del debate, los asuntos que son considerados del Estado no están exentos del escrutinio popular, y tanto los medios de comunicación como la opinión pública resultan determinantes en el grado de involucramiento de los individuos en procesos de este tipo, es decir, de naturaleza eminentemente internacional. La política internacional, es cierto, la definen en principio los estados, pero la emergencia de la denominada sociedad civil ha permitido explicar y hacer políticas internacionales desde otros puntos de vista. Efectivamente, los avances tecnológicos aplicados a los medios de comunicación han contribuido a esa mayor complejidad de las relaciones internacionales, dado el enorme flujo de información y conocimientos que permiten transmitir; cantidades considerables de información circulan en el globo de manera permanente e instantánea, permitiendo la comunicación de los más variados contingentes e individuos de los diferentes países más allá de los canales convencionales de los estados.

Se argumenta, desde un punto de vista general, que existe democracia cuando se tiene una sociedad abierta, en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado; en la cual el gobierno existe para el pueblo y no a la inversa. No obstante ello, cabría considerar la idea de que un sistema democrático no necesariamente conlleva procesos democráticos de decisión, ya que cuando el individuo vota no está decidiendo el contenido de las decisiones políticas, lo cual pudiera ser cierto tanto para las políticas internas como para las exteriores. El caso del ingreso de España en la OTAN, en efecto, parece sugerir que los intereses nacionales y de política exterior no debían ser considerados como democráticos, hasta en tanto no fueran sometidos a una amplia discusión pública y a su aprobación posterior a través de los mecanismos políticos y constitucionales de la democracia. Ello, desde luego, sin perder de vista que son más discutibles los objetivos que pueden lograrse, las conveniencias o inconveniencias y los alcances de una decisión democrática en cuestiones de política exterior.

Si bien todo Estado nacional elabora una política exterior independientemente de cual sea su régimen, ya que el sistema internacional condiciona dicha política, una decisión en este ámbito, dentro del marco de un sistema democrático, en el que existen una variedad de actores (partidos políticos, grupos de presión, opinión pública, etc.), presentaría variaciones importantes de forma, aunque probablemente no de fondo, con respecto a otros sistemas políticos. Como lo propone Merle, "el estudio de la política exterior nunca puede limitarse a sus manifestaciones internacionales, sino que debe incluir el estudio de las estructuras y de las tendencias de la vida política interna, que constituye, en cierta forma, la 'cara oculta' de la política exterior" (Merle, 1991, p. 382).

El proceso español ilustra la dificultad que implica la construcción de consensos en política exterior, o mejor dicho, en la definición de estrategias de acción política en esta materia. No obstante que las decisiones en este campo tienen consecuencias apenas perceptibles en el corto plazo, y difícilmente identificables en las preocupaciones cotidianas de la ciudadanía y los políticos, puede sugerirse que paradójicamente muchos de esos elementos se ven cada vez más afectados por procesos que no están dentro de los límites de la localidad, y que los centros decisores muchas de las veces están configurados por múltiples variables y allende las fronteras nacionales. Los políticos deben traducir de manera clara y concreta el éxito o fracaso de sus acciones, lo que en muchos casos no queda tan claro para la ciudadanía y la opinión pública de un país, tratándose de fenómenos de política internacional.

Julien Freund considera que la política es la "actividad social que se propone asegurar por la fuerza, generalmente fundada en el derecho, la seguridad exterior y la concordia interior de una unidad política particular, garantizando el orden en medio de luchas que nacen de la diversidad y de la divergencia de opiniones y de intereses" (Mestre, 1979, p. 79). Pero, para Marcel Merle, la noción de política exterior no necesariamente tiene el mismo sentido para todos los estados, ya que no parece tan claro que pueda elaborarse una teoría general de la política exterior que sea válida para todos los países, con independencia de su poder y de su régimen político (Merle, 1991, p. 355). Igualmente, Merle señala que los esquemas tradicionales de ejecución de la política exterior subsisten con mayores dificultades en la práctica de los países democráticos, en donde se observa una distribución de las responsabilidades en el seno del Poder Ejecutivo y un involucramiento creciente de los otros poderes (parlamentos), las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales, como es el caso de los partidos políticos, los grupos y organismos (sindicatos, empresas y organizaciones patronales), que intervienen en el curso de la elaboración de la política ex-

terior (Merle, 1991, p. 368). Paralelamente, dicho autor confiere particular importancia a la prensa y la opinión pública, pues

junto a los intereses particulares que hay que defender, [se da] el desencadenamiento de las pasiones, que, demasiado frecuentemente, sólo encuentran la ocasión de manifestarse a la luz del día en los desórdenes internacionales. En este campo, la prensa [...] desempeña una importante función como amplificador de los debates y como revelador de las tensiones entre los distintos polos de decisión. Todos los grupos, comités, sociedades de pensamiento, iglesias, que quieren imponer sus opiniones sobre los problemas internacionales que se hallen en discusión, se precipitan en la brecha abierta y ofrecida por los medios de comunicación (Merle, 1991, p. 368).

Por otro lado, Tomás Mestre indica que los nexos entre política interna y exterior son evidentes, cualesquiera que éstos sean y lo complicado que pueda resultar su estudio. En ese sentido, retoma a Antonio García Trevijano para subrayar que

todo acontecimiento fuera de nuestras fronteras, grande o pequeño, nos concierne moral o económicamente. Hoy todos los países están presentes en la escena internacional en virtud de un proyecto mundial. Que este proyecto sea propio o ajeno es indiferente para [el hecho de] estar comprometidos en el juego de las potencias. El más pequeño país, por su sola situación geográfica, es ya una pieza de influencia estratégica. En toda decisión importante de política interior se incide, quiérase o no, sobre la política internacional. La política exterior llega a condicionar los asuntos nacionales hasta el extremo de verse tratados como cuestión de orden público interior (Mestre, 1979, pp. 83-84).

En tal sentido cabría decir que una política exterior pretende maximizar las ventajas y minimizar las desventajas, en la medida en que esta política es “el esfuerzo de una sociedad nacional por controlar su medio externo para la preservación de situaciones favorables y la modificación de las situaciones desfavorables” (Rosenau, 1969, p. 34). No obstante, toda política exterior que “se quiera consistente pasará por tres fases: concepción (estimación estratégica de los objetivos deseables y factibles), contenido (resultado y reflexión de tal estimación) e implementación (coordinación de mecanismos dentro del Estado y medios para efectuarlo)” (Mestre, 1979, p. 86). Adicionalmente, se asume que en el diseño de una política exterior están implicadas una serie de etapas, a saber: 1) la traducción del interés nacional en fines y objetivos específicos; 2) la determinación de los factores situacionales de conjunto que se relacionen con los fines de la política; 3) el análisis de capacidades para el logro de lo que se persigue; 4) el

despliegue de una estrategia para la utilización de las capacidades del Estado con objeto de tratar con las variables en la persecución de los fines; 5) la adopción de las medidas requeridas, y 6) la revisión y evaluación periódicas de los progresos realizados con respecto a los fines deseados. Es necesario resaltar que, mientras el interés nacional proyecta consideraciones relativamente fijas, los factores situacionales son muy fluctuantes en el medio internacional, lo que hace complicada la tarea de evaluar la política exterior. Existe una dificultad implícita en sopesar los resultados de corto plazo en relación con las consecuencias a largo plazo y en saber con exactitud el impacto sobre otras naciones (Mestre, 1979, p. 88).

Finalmente, Merle precisa que en el caso de las naciones democráticas, a pesar del cambio periódico de manos y de orientación del poder, puede observarse una cierta continuidad de la política exterior.

La experiencia prueba que la continuidad tiende a prevalecer sobre el cambio cuando están en juego determinados aspectos de la política exterior. Lo cual se verifica, por lo menos, en lo concerniente al "núcleo duro" de la política exterior. En este campo, es preciso tener en cuenta no sólo la necesidad de respetar los compromisos contraídos por los predecesores, sino también la permanencia de las coacciones y de las amenazas que provienen del medio externo [...] Por el contrario, los cambios reales se manifiestan menos mediante rupturas brutales que por inflexiones lentas (Merle, 1991, pp. 378-379).

En esas circunstancias, no es exagerado anotar que la cuestión de la adhesión de España a la Alianza Atlántica se convirtió en un tema polémico que polarizó a la sociedad española, y estuvo presente destacadamente en las agendas de gobierno y de los partidos políticos, así como en la opinión pública. Celestino del Arenal señala que

la sociedad española, tradicionalmente ajena e ignorante de los problemas internacionales que afectan a España, ha encontrado en la cuestión de la OTAN, desde el inicio de la democracia, y en virtud precisamente de las posibilidades de participación y responsabilidad que se derivan de ese régimen político, el punto clave de definición en política exterior. Las implicaciones globales que para la orientación de la acción exterior de España tiene la pertenencia a esa organización internacional [, junto con el] contexto interno e internacional en que dicho ingreso se ha producido, han hecho además de la cuestión de la OTAN el tema a través del cual la opinión pública sintetiza sus posiciones sobre toda una serie de problemas internos e internacionales que afectan a nuestro país (Del Arenal, 1986, p. 15).

En este contexto, el presente trabajo se aboca al estudio del proceso interno español, que se prolongó aproximadamente por una década y que

culminó con la permanencia del país en la Alianza Atlántica, luego de la celebración de un referéndum y de las negociaciones para definir las modalidades de la participación española en ella. Asimismo, se identifica a los principales actores políticos internos que influyeron en diversa medida en el desenlace de esta operación política, así como los escenarios de negociación y decisión política a los que estuvo sujeta la cuestión de la OTAN. Así, por ejemplo, la monarquía en la figura del rey Juan Carlos fue importante en el esfuerzo europeísta e internacional de la política exterior española. El rey tenía una visión amplia de las relaciones internacionales y poseía contactos en el más alto nivel, de manera que percibió la relevancia que tenía tanto para la consolidación de la transición como para otorgar un mayor activismo internacional al país, refrendar la vocación democrática del nuevo régimen a través de su pertenencia a las organizaciones internacionales más significativas de Occidente.

A pesar de ello, los escenarios fueron cambiantes a lo largo del proceso; en algunas ocasiones, primó lo internacional sobre lo interno, pero, dadas las circunstancias de la transición política, lo contrario fue más recurrente. Asimismo, a ese panorama de incertidumbre contribuyó el comportamiento de las potencias occidentales, las cuales pasaron, de un actitud de cautela hacia el nuevo régimen español, a una de respaldo total, cuando probablemente lo contrario habría facilitado todo el proceso. A finales de la década de los setenta, el PSOE mantenía una posición contraria a la OTAN, entre otros puntos, pero su peso político le habría impedido cualquier acción política de envergadura, al revés de la situación que se planteó a comienzos de los años ochenta. Una vez en el poder, el gobierno socialista reconsideró su postura e incluso utilizó la carta de la permanencia en la Alianza para presionar a favor de la membresía en la Comunidad Económica Europea (CEE).

A pesar del malestar que causaba el asunto de la OTAN en la oposición socialista, puede sugerirse que la reconversión de su postura original obedeció en buena medida a la situación de hecho a la que tuvo que enfrentarse el país en el ámbito internacional, esto es, el recrudecimiento de la Guerra Fría y el compromiso que España debía refrendar con Occidente en tanto naciente democracia; en reconocimiento, por decirlo de alguna manera, del nuevo rol del país en el sistema internacional. En ese marco, parece poco probable que los Estados Unidos y las principales potencias europeas hubieran permitido una decisión contraria a la membresía en la Organización. Paralelamente, en el ámbito interno existía el objetivo común (si bien con distintos matices) de romper con el aislamiento internacional al que el país había sido confinado durante el franquismo. Ello suponía, en efecto, lograr la membresía en las principales organizaciones

europas (OTAN y CEE) y vigorizar la presencia española en las instituciones internacionales a fin de consolidar un sistema político democrático.

Por último, no debe perderse de vista la relevancia que tuvieron el contexto internacional en el que se dio el proceso político de la adhesión a la OTAN y el papel desempeñado por los principales actores políticos en el ámbito internacional, que definieron tanto la creación de la Organización como el sistema internacional en el que habría de convivir España y, dado el caso, supeditarse, acoplarse a él, o influirlo con cursos de acción política, si bien no se ahonda en la descripción de esos elementos. Es evidente que dichos actores fueron principalmente los Estados Unidos, en el marco global, en tanto que en el europeo lo fueron Alemania, Francia y Gran Bretaña, teniendo como trasfondo político el conflicto bipolar de la Guerra Fría y la construcción del engranaje institucional europeo.

#### LA INCORPORACIÓN DE ESPAÑA EN LA OTAN

Desde su comienzo, el proceso democrático español estuvo estrechamente ligado al ingreso del país en las principales instituciones europeas (OTAN y CEE). En el exterior, siempre se consideró que la consolidación de las instituciones democráticas en España debía ser la garantía para su acceso a las organizaciones europeas. No obstante lo anterior, el proceso de proyección de este país en lo internacional se extendió aproximadamente una década, y podría decirse que concluye con el referéndum constitucional de 1986, que sancionó la permanencia de España en la OTAN, y con la membresía en la CEE. Los años siguientes corresponderían más bien a las modalidades de participación de España en la Organización. La consolidación de la presencia española en el plano internacional, posterior a dichos eventos, sería materia de otro estudio, si bien puede decirse que siguió una etapa de acoplamiento a los nuevos escenarios en los que se involucró su política exterior. De tal suerte, el proceso de España parece confirmar la norma, no escrita, de que los países que ingresan en la Alianza Atlántica dan con ello el paso previo necesario hacia su incorporación a las comunidades económicas europeas. Desde luego, el de España puede ser considerado como el caso paradigmático.

Pérez-Llorca, ex ministro de Asuntos Exteriores del gobierno de Suárez, por ejemplo, recuerda "el discurso tremebundo de Felipe González amenazando con que de la misma manera que habíamos entrado en la OTAN en cuanto él gobernara saldríamos. Felipe nos hacía parecer a los del gobierno y a UCD [Unión de Centro Democrático] como una especie de verdugos que estábamos ultrajando a todo el mundo. Nunca entendí por qué

organizó la que organizó sabiendo que al final iba a tener que decidir que España se quedaba en la OTAN" (Navarro, 1995, pp. 255-256).

Asimismo, Fernando Rodrigo nos dice que:

[...] Felipe González había prometido que si el procedimiento de entrada no es un procedimiento refrendado por el pueblo español, si alguna vez nosotros tenemos una mayoría en la Cámara por la cual se nos quiere introducir en la Alianza Adámica, propondremos la salida de la Alianza Atlántica. Las resoluciones aprobadas en el XXIX Congreso del partido celebrado en octubre de 1981 daban cuatro argumentos fundamentales:

- La OTAN no garantiza la integridad territorial española, ya que el Tratado del Atlántico Norte excluye parte de nuestro territorio del sistema defensivo atlántico.
- La OTAN no cubre nuestras necesidades de seguridad y defensa, ya que nuestros escenarios de riesgo y amenaza están fuera de lo previsto en dicho Tratado.
- La participación en la OTAN significa un aumento del riesgo de destrucción nuclear para nuestro pueblo.
- La ampliación a España de la OTAN provocaría la reacción del otro bloque con el fortalecimiento o ampliación del Pacto de Varsovia y el aumento de la tensión y el riesgo de guerra en Europa (Rodrigo, 1995, pp. 93-94).

Así, Fernando Rodrigo señala que "esta percepción de la Alianza Atlántica contrasta radicalmente con la evaluación hecha por Felipe González cuatro años más tarde, en vísperas del referéndum: 'creo que los intereses de España se defienden mejor permaneciendo en la Alianza. Nuestra anterior valoración sobre la Alianza y sobre su funcionamiento no era correcta [...] En la Alianza Atlántica, de verdad, están los países que tienen mayor ejercicio de la soberanía popular del mundo, mayor nivel de desarrollo económico, de democracia, de libertades y de respeto a los derechos humanos y mayor nivel de paz'" (Rodrigo, 1995, p. 93).

El giro experimentado por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), a decir de Rodrigo, se da en virtud de ciertos elementos. El primero de ellos es el largo tiempo que el PSOE había pasado en la oposición como partido ilegal y clandestino, dirigido por un grupo de jóvenes líderes sin ninguna experiencia de gobierno y sin más contactos internacionales que los que les proporcionaba su participación en la Internacional Socialista. El segundo de ellos, es el relativo a que los socialistas tenían un punto de vista muy ideológico sobre la política internacional. El tercer factor es electoral, ya que la campaña contra la OTAN, desarrollada en la segunda mitad de 1981 y en los primeros meses de 1982, había ayudado a los socialistas a desacreditar la imagen del gobierno de Calvo Sotelo. Había mucha gente

que se oponía a la entrada de España en la OTAN, alrededor de 43% del electorado en septiembre de 1981, y el PSOE no podía permitirse perder sus votos ni mucho menos dejárselos al Partido Comunista de España (PCE), que estaba realizando una entusiasta campaña contra la OTAN (Rodrigo, 1995, pp. 94-96).

Conviene hacer notar que un factor de enorme influencia en el cambio del gobierno de Felipe González y de los dirigentes del PSOE es el que se refiere a la transformación de las posturas ideológicas del Partido Socialdemócrata alemán, que inspiró en muy buena medida a su contraparte española en todo el proceso de la transición democrática y en lo relativo a la OTAN. Willy Brandt, con su *ostpolitik*, Schimdt y otros ejercieron influencia en el proceso político español en diversos sentidos. De hecho este partido alemán evolucionó de manera similar al español, en el sentido de ir del neutralismo al abierto apoyo a la Alianza Atlántica. En efecto,

tan desconfiados de la política de contención como devotos de la democracia, los socialdemócratas daban mayor prioridad a la unificación alemana que a sus relaciones con el Atlántico. Combatieron la orientación prooccidental de Adenauer y habrían pagado con gusto el progreso de los objetivos nacionales de Alemania haciendo un compromiso con la neutralidad. A mediados de los años sesenta los socialdemócratas invirtieron su curso: apoyaron la Alianza del Atlántico y en 1966 entraron en una 'gran coalición' con los demócrata-cristianos, aunque reservándose mayor flexibilidad táctica hacia el Este que los demócrata-cristianos de Adenauer (Kissinger, 1995, p. 49).

#### EL PRIMER TRAMO, 1973-1981

Francisco Aldecoa apunta que en la etapa del ministro Castiella (1958-1969) se sentaron las bases que permitieron pasar del aislamiento internacional de España a la plena participación en las relaciones internacionales de la transición democrática, pues se emprendió una política de apoyo a los países del (mal denominado) Tercer Mundo, la defensa de la neutralidad del Mediterráneo, el alineamiento con las causas árabes y el rechazo de Israel, el cual sería cambiado más adelante por la aceptación de ese Estado (Aldecoa, 1986, p. 27).

En 1973, luego del asesinato de Carrero Blanco, el general Franco designó a Arias Navarro como presidente del gobierno. "Con el propósito de distanciarse cuanto antes del legado de Carrero, Arias nombró doce nuevos ministros sin consultar siquiera al príncipe heredero, Juan Carlos. Ninguno de los juancarlistas nombrados en junio de 1973 sobrevivió al cambio de gabinete, incluyendo a los dos hombres en los que más se había apo-

yado el príncipe desde su nombramiento, Fernández-Miranda y López Rodó” (Powell, 1995, p. 113).

La designación de Arias, si bien comprensible en la línea de la continuidad del franquismo, puso en evidencia que “el nuevo presidente carecía de un programa político propio, pero intuía vagamente la necesidad de ofrecer una alternativa al ‘inmovilismo’ de Carrero Blanco. Quien sí tenía algunas ideas sobre el futuro era el ministro de la Presidencia, Carro, un aperturista conservador a quien López Rodó gustaba tildar de republicano, que opinaba que Franco había dejado atado el cabo de la monarquía, que era ciertamente importante, pero no previó el futuro ejercicio efectivo del poder, que no se podía ni debía trasladar a la Corona, sino al pueblo español” (Powell, 1995, p. 115).

En ese contexto, Arias Navarro, en su discurso de toma de posesión ante las Cortes el 12 de febrero de 1974, prometió llevar adelante una apertura del régimen, proponiéndose sustituir la “adhesión” por la “participación”, lo cual requería regular el derecho de asociación, reformar el sistema sindical y permitir la elección directa de cargos municipales y provinciales (Powell, 1995, p. 117).

En octubre de 1975, Franco ordenó la implementación del artículo 11 de la Ley Orgánica mediante el cual Juan Carlos pasó a ser el jefe de Estado en funciones. Este hecho tendría un impacto fundamental en el desarrollo futuro de los eventos, dados los contactos internacionales del príncipe y su propia visión europeísta, en cuanto a la transición democrática, pero, sobre todo, al elemento internacional vinculado directamente con el ingreso de España en la OTAN y de los objetivos puestos en dicha adhesión.

Emilio Menéndez señala con entusiasmo que la fase más importante de la política exterior de la transición es la que coincide en 1976 con el papel que desempeñó el rey, ya que ese contexto fue fundamental para convencer a Europa y a los Estados Unidos de la credibilidad de la operación en marcha en España. Señala que en ese periodo, en el que José María Areilza fue ministro de Asuntos Exteriores, “nos jugamos casi todo en política interior y exterior [...] semestre que hizo patente el universal e inevitable mutuo condicionamiento –y en ocasiones determinación– entre ambas políticas [...] Poco de lo llevado a cabo después por Oreja y Suárez en política exterior habría sido posible sin los pasos dados, en muchas ocasiones por encima o al margen de Arias Navarro, por el rey y Areilza” (Menéndez, 1989, p. 717).

En efecto, la dicotomía interior-exterior sería un elemento sumamente sensible en todo el proceso que abarcaría más de una década. Por un lado, se quería romper el aislamiento internacional del país (ingresar en la OTAN y en la CEE, así como consolidar la presencia española en el resto de

las organizaciones internacionales), se proclamaba la vocación occidental y la pertenencia natural del país a Europa, pero se reclamaba la no injerencia en asuntos internos y el respeto a la soberanía. Como puede verse, el asunto era sumamente delicado y contradictorio. El ministro de Asuntos Exteriores, Areilza, apoyaba desde su posición los esfuerzos del monarca. En marzo de 1976, durante una entrevista, el ministro danés de Relaciones Exteriores, Andersen, señalaba: "España es parte natural de la Europa Occidental, pero ponemos también claramente de relieve que las condiciones para que sea miembro tanto de la CEE como de la OTAN es que cumpla con los planes de reforma democrática que el ministro de Asuntos Exteriores español nos ha señalado" (Menéndez, 1989, p. 721).

Teniendo en mente lo anterior, probablemente el rey Juan Carlos, como lo apunta Powell, "estaba decidido a que el inicio de su reinado marcará un punto de inflexión en las relaciones de España con el mundo democrático. A principios de noviembre envié a Washington a su eficaz amigo Prado y Colón de Carvajal para recabar el apoyo del secretario de Estado Henry Kissinger. El secretario se había comprometido a la presencia del presidente Gerald Ford en la investidura del rey, o la del vicepresidente si ello no resultaba posible [...] En realidad, lo que buscaba [Juan Carlos] era un reconocimiento formal de que la instauración de la monarquía iba a suponer un cambio de régimen político" (Powell, 1995, p. 148).

El rey Juan Carlos, continúa Powell, se mostró favorable a lo que percibía como un amplio consenso político a favor de la democratización por la vía pacífica:

Don Juan Carlos también se mostraba partidario de una solución democrática para España por entender que era la opción natural para un país crecientemente integrado en el mundo occidental. El rey deseaba ardientemente el ingreso de su país tanto en la OTAN como en la CEE, pero era plenamente consciente de que sólo una España democrática podía plantearse ese objetivo con posibilidades de éxito [...] De hecho, el rey era partidario de la pertenencia de España a la OTAN precisamente porque esperaba que ello contribuyese a un cambio de mentalidad en las fuerzas armadas, tendiente a disminuir la injerencia militar en los asuntos estrictamente políticos del país (Powell, 1995, p. 152).

El rey se esforzó en desempeñar un rol de enclave democrático, a pesar de representar a una institución conservadora como la monarquía, con el agravante de aparecer, en un principio, ante la opinión pública como el sucesor y continuador de Franco y, por ende, como más de lo mismo. Si bien su talante era moderado (conviene recordar que desconfiaba de socialistas y comunistas), se respaldó en su sólida formación castrense e in-

ternacional, así como en sus múltiples contactos políticos de alto nivel, lo cual fue un factor importante en la transición española.

Es a partir de esos elementos como puede comprenderse que el monarca tuviera una visión más clara que la de varios de los actores políticos en cuanto a la relevancia de vincular a su país a las organizaciones occidentales, y de buscar el apoyo de los Estados Unidos y las potencias europeas.

Paralelamente, el ministro Areilza, en tanto Arias Navarro daba juego a los sectores franquistas para reorganizarse, recorrerá Europa y recibirá a Kissinger, y “en todos sus desplazamientos persigue el mismo objetivo: informar a los gobiernos occidentales de los propósitos democratizadores de la recién reinstaurada monarquía española y solicitar su apoyo y comprensión [...] En resumidas cuentas, y durante el primer semestre post-franquista, el ministro de [Asuntos] Exteriores recorre nuestro continente vendiendo un producto: la democracia, que España está aún elaborando” (Menéndez, 1989, p. 719).

En ese contexto era lógico que el rey y el ministro Areilza emprendieran una estrategia política pasando sobre Arias Navarro. La ofensiva diplomática de Areilza para lograr el apoyo exterior al proceso político español será conocida como “operación Europa”. Simultáneamente, impulsó el acercamiento con los Estados Unidos. Debe señalarse, empero, que a veces las declaraciones ante los medios de comunicación de este ministro no resultaron del todo afortunadas, como fue el caso de la entrevista que sostuvo con un periodista del diario NRC/Handelsblad de Rotterdam, luego del discurso de Arias Navarro ante las Cortes, en donde este último se declaró como el continuador del franquismo. Tampoco lo fueron sus entrevistas concedidas a medios estadounidenses sobre la legalización del PCE (Menéndez, 1989, pp. 723-729). Menéndez del Valle anota que Areilza debió “sentirse confortado cuando [...] Kissinger le manifestó: ‘no vamos a decir nada si ustedes se empeñan en legalizar el Partido Comunista. Pero tampoco les vamos a poner mala cara si lo dejan ustedes sin legalizar unos años más’” (Menéndez, 1989, p. 727). A juzgar por lo anterior, los Estados Unidos estaban dando carta blanca al gobierno español para manejar el asunto del PCE de la manera que mejor conviniera a los intereses españoles. “Sería de todas maneras el ministro del Interior de la época, Manuel Fraga, quien rompería claramente una lanza internacional a favor de la incorporación del PCE a la vida democrática” (Menéndez, 1989, p. 728). Así, Areilza afianzará el respaldo de los Estados Unidos que a la postre conducirá a España a integrarse en la OTAN.

## UNA POLÍTICA EXTERIOR PARA LA DEMOCRACIA NACIENTE

A su regreso de los Estados Unidos, en 1976, el rey Juan Carlos decidió la dimisión de Arias Navarro, lo cual, en opinión de Powell, no se dio en función de presiones del gobierno de los Estados Unidos, ya que “fue la intervención de los ministros militares lo que le obligó a llevarla a la práctica a primeros de julio. Pocos días antes, Pérez Bricio le había informado que el general De Santiago se proponía enviarle una carta exigiéndole la dimisión de Arias, dada su debilidad frente a la oposición” (Powell, 1995, p. 190). Adicionalmente, en su entrevista con Kissinger, éste le había señalado que el gobierno estadounidense comprendería la medida de legalizar el PCE, pero “que ‘sería absurdo convertir la legalización de un partido consagrado a principios autoritarios en la prueba definitiva de si se está llevando a cabo la democratización o no’” (Powell, 1995, p. 185). A la luz de lo anteriormente expuesto, es debatible que los Estados Unidos no presionaran en este sentido; en todo caso habría que aceptar el argumento de que el rey comprendió que había que tomar medidas radicales a favor de los propósitos democratizadores del nuevo régimen para facilitar el apoyo estadounidense y europeo.

Efectivamente, en julio de 1976 el rey Juan Carlos nombró a Adolfo Suárez como presidente, en sustitución de Arias, “con la esperanza de que fuese capaz de formar un gobierno fuerte y unido, pero no deseaba intervenir abiertamente en su ayuda por temor a comprometer excesivamente a la Corona”, y debido a que la opinión pública nacional e internacional cuestionaban la voluntad democratizadora de la monarquía (Powell, 1995, pp. 194-195). A pesar de lo anterior, el rey Juan Carlos tuvo que ayudar a Suárez en la formación de un gabinete. En ese contexto, el rey sería la fuente de legitimidad y de apoyo real para Suárez, razón por la cual el propio Suárez anota que “tenía claro lo que había que hacer y que tenía que hacerlo con la mayor rapidez posible, sorprendiendo. De septiembre de 1976 a junio de 1977 aprobamos la Ley de Reforma Política; se legalizaron los sindicatos, los partidos, se convocaron elecciones generales. El camino no era sencillo, pero sabía los pasos que había que dar [...] que a nadie se le debe de olvidar: todo lo que se hizo contó con el apoyo decisivo del rey. Don Juan Carlos ha sido el punto de referencia en el que apoyarse durante toda la transición. Él animaba, impulsaba. La figura del rey fue clave” (Navarro, 1995, p. 30). Paralelamente, Marcelino Oreja, en su calidad de ministro de Asuntos Exteriores, continuaría “el esfuerzo iniciado y, en gran parte, consolidado por Areilza, tendiente a lograr de Occidente la aceptación de las buenas intenciones españolas para establecer un sistema democrático basado en el pluripartidismo y en elecciones parlamentarias libres.

Se aumenta la presencia española en el exterior, se inicia un proceso que en poco tiempo conducirá a una normalización de relaciones diplomáticas con algunos países, en especial, los comunistas, crece la asunción por España de determinados tratados internacionales relacionados con la defensa de los derechos humanos y se avanza en el camino de la homologación europea” (Menéndez, 1989, p. 731).

Julia Navarro señala que en las filas de la izquierda se dice con la boca chica que no hay más remedio que aceptar al rey, pero, en ese momento, no se le tiene afecto ni tampoco excesivo respeto, más allá del puramente formal. Veinte años después, se dio la paradoja de que es la izquierda la mayor defensora de la institución monárquica, mientras que hay sectores de la derecha que hicieron gala de republicanismo, cuestionando la transición, el consenso y la monarquía parlamentaria (Navarro, 1995, p. 62).

El 15 de junio de 1977 se celebrarían las primeras elecciones democráticas desde 1936, en las cuales hubo una amplia participación del electorado y en las que resultaría electo Adolfo Suárez, candidato de la UCD.

#### LA OTAN Y EL GOBIERNO DE ADOLFO SUÁREZ

Las elecciones de 1977 serían fundamentales en varios sentidos para la vida política de España. De hecho, “iban a elevar muchos grados el optimismo en la vida social y política españolas. Sintomáticamente, el diario *Arriba* continúa ocupándose editorialmente de la política exterior, en una mezcla de entusiasmo, retórica, ingenuidad y desconocimiento, pero elogiando a los artífices de nuestra diplomacia. Así: ‘la posición de nuestro país en el tablero internacional ha variado sustancialmente desde el 15 de junio. Nuestros diplomáticos y negociadores representan y defienden, ahora, los intereses de la totalidad del pueblo español, con arreglo a las directrices de un gobierno democráticamente emanado de las urnas. Nuestra política exterior no depende ya de una persona ni de la sustentación del poder de esa persona’” (Menéndez, 1989, p. 736). La UCD, por ejemplo, subrayaba en su programa electoral de 1977 que “Occidente significa una orientación básica que viene impuesta por nuestra posición geográfica y nuestra vinculación histórico-cultural. La meta final debe conducir a la construcción de una Europa unida y España debe aceptar la responsabilidad que le corresponde de participar en la defensa de ese conjunto”. Para la UCD, como puede verse, la cuestión atlantista y la relación con los Estados Unidos eran puntos básicos para el diseño de una política exterior.

La aprobación de la Constitución en diciembre de 1978<sup>1</sup> modificó la posición del rey, quien tuvo que desarrollar una nueva relación con el jefe del ejecutivo y adaptarse a la existencia de unas Cortes democráticas. De esa manera, las facultades del rey fueron limitadas por la nueva Constitución, dejándole la posición de jefe supremo de las fuerzas armadas (que en el 23-F de 1981 comprobaría haber sido una medida acertada) y la de proponer al Congreso un candidato a la presidencia del gobierno.

El problema de las intenciones del gobierno de Suárez en política exterior tendrá que ver con que “los suyos lo tachaban de *tercermundista*. El conglomerado ideológico en que se apoyaba la UCD y su gobierno permitió a éste esbozar unas relaciones exteriores que, impulsadas en última instancia por el propio Adolfo Suárez, se caracterizaron también (pero no sólo) por un talante progresista-populista” (Menéndez, 1989, p. 737). Adicionalmente, debe destacarse que la UCD en su segundo congreso nacional, celebrado en octubre de 1978, se pronunció a favor del ingreso de España en la OTAN. El problema parecía, por tanto, no tener mayor complicación, al menos en los círculos oficiales y el partido en el gobierno. La oposición a este objetivo provenía de la izquierda. En efecto, tanto el PSOE como el PCE se manifestaban abiertamente en contra de ver a España como parte de la Alianza Atlántica.

Así, por ejemplo, el PCE sostenía en su programa electoral, de 1979, que “una España democrática necesita una política de paz, distensión y coexistencia, amistad y cooperación con todos los países. Para ello propugnamos: 1. Una política de *no alineamiento* de España. Somos contrarios a los bloques militares que acrecientan los peligros de guerra y los abrumadores gastos en armamentos. Nos oponemos al ingreso en la OTAN y proponemos se aplaze hasta 1986 el debate sobre este tema, que, al dividir a la opinión española, debilitaría la influencia internacional de nuestro país” (Del Arenal, 1986, p. 379).

En ese contexto, el gobierno de Suárez convocaría a elecciones el 1º de marzo de 1979, con el fin de que se eligiera un presidente de gobierno con base en el nuevo ordenamiento constitucional. Los resultados de los comicios fueron favorables a la UCD, que retuvo la mayoría conseguida en

<sup>1</sup> El Congreso aprobó la nueva Constitución por 316 votos a favor, 6 en contra, 14 abstenciones y la ausencia del PNV. El Senado, por su parte, la aprobó por 226 votos favorables, 5 contrarios y 8 abstenciones. El 6 de noviembre de 1978 se publicaría la declaración formal del presidente de las Cortes con la aprobación del texto de la Comisión Mixta Congreso-Senado. A continuación se celebraría el referéndum con los siguientes resultados: 15 706 708 votos a favor, 1 400 500 votos en contra y 133 786 abstenciones. El rey sancionó la Constitución durante una sesión conjunta de las cámaras legislativas, celebrada el 27 de diciembre.

1977; no obstante, el PSOE se consolidó como principal partido de la oposición. “Dada la diferencia de escaños entre uno y otro, nadie dudó que, tras realizar las consultas previstas en la Constitución, el candidato propuesto por don Juan Carlos al presidente del Congreso sería el presidente [Suárez] en funciones” (Poweli, 1991, p. 282). Así las cosas, los dos principales retos en la política interna del país serían los de poner en funcionamiento un sistema parlamentario, cuyos partidos políticos habían sido ilegales hasta 1977, y el relativo a la organización territorial del Estado.

En ese orden de ideas, la UCD reafirmará su vocación atlantista. En su programa electoral de 1979 incorpora diversas menciones al respecto: “UCD considera que esta política [exterior] ha de basarse en los siguientes criterios: 1. Una política exterior europea, democrática y occidental, en concordancia con el modelo de sociedad, las aspiraciones y las formas de vida de las sociedades democráticas del Occidente al que pertenecemos. Esta dimensión prioritaria de nuestra política exterior enmarca nuestro futuro en el plano europeo y atlántico”. Como consecuencia de ello, la UCD se manifestaba “partidaria de la adhesión de España a la OTAN. Pero entiende que, por la naturaleza de la decisión, se requiere, en el momento oportuno, un debate parlamentario en el que se analicen en profundidad todas las ventajas e inconvenientes que llevaría consigo, porque son múltiples los factores de tipo económico, militar y político que tienen que ser adecuadamente sopesados, y muy variadas las posibles soluciones a que puede llegarse en cada uno de estos terrenos” (Del Arenal, 1986, p. 283).

A pesar de esa disposición, España se enfrentó a la decisión francesa de imponer su propio ritmo a las negociaciones de ingreso del país en la CEE. El ministro Oreja señaló, en el marco del Consejo Europeo de junio de 1980, que “la tentación de algún país europeo de suspender este proceso [de integración española en la CEE] pudiera llevarnos a situaciones graves, con el riesgo de alterar la posición de España en el mundo. A la vez provocaría un enorme desencanto en muchos españoles que en el pasado vieron el ingreso de España en la CEE como el mejor estímulo al proceso democrático” (Menéndez, 1989, p. 741). Sin embargo, lo más destacable en la última etapa de Oreja, en palabras de Menéndez del Valle, sería su toma de posición pública a favor del ingreso en la Alianza Atlántica. En junio de 1980 manifiesta: “quiero dejar bien clara la posición del gobierno ante la opción atlántica. El gobierno es totalmente favorable a la pronta incorporación de España en la Alianza Atlántica. Para ello debemos tener la garantía de que proseguirá el proceso de integración de España a la CEE” (Menéndez, 1989, p. 741).

El ministro Oreja será removido de su cargo y sustituido por Pérez-Llorca, a quien le corresponderá concluir las negociaciones de adhesión a

la OTAN. Antxon Sarasqueta anota que “el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Pérez-Llorca, asegura que en sus últimos días de presidente [Suárez] le dio órdenes para que pusiera en marcha el proceso de integración en la Alianza. Suárez lo niega. Un colaborador de Pérez-Llorca y más tarde primer embajador en la OTAN, Javier Rupérez, afirma también que Suárez en sus horas finales del poder le puso al tanto de la operación de ingreso en la OTAN durante una visita secreta que realizó con el titular de Asuntos Exteriores de Bélgica, Leo Tindemans, al Palacio de la Moncloa” (Sarasqueta, 1985, p. 44). En el marco de estas negociaciones, la situación política interna se deterioraría aún más, ya que a finales de los ochenta, más concretamente,

en octubre, el general Armada, gobernador militar de Lérida, habló con los socialistas Múgica y Reventós sobre la posibilidad de un gobierno encabezado por un militar. Nada más ser informado, González puso el hecho en conocimiento del rey. Pocos días después, el dirigente socialista transmitía a una periodista su temor a que se produjese “un golpe cerrado, a la turca”, que “acabase con la democracia [...] y sin sacar un solo tanque a la calle [...] con un escueto papel de condiciones al gobierno”. En opinión del dirigente socialista, Suárez debería abandonar “sin esperar a que el rey tenga que hacerle ningún gesto, que es mejor que no los haga” (Powell, 1991, pp. 291-292).

Ante tal panorama, “el 29 de enero [de 1981] el todavía presidente [Suárez] afirmó que dimitía ‘sin que nadie me lo haya pedido’, desoyendo ‘la petición y las presiones con las que se me ha instado a permanecer en mi puesto’. Suárez pronunció una frase que sería muy recordada a la luz de acontecimientos posteriores, en el sentido de que la ‘continuidad de una obra exige un cambio de personas y yo no quiero que el sistema democrático de convivencia sea, una vez más, un paréntesis en la historia de España’. Lo quisiese o no, dicha frase daba a entender que dimitía para evitar un golpe militar que sin duda se produciría de seguir al frente del gobierno” (Powell, 1991, p. 294).

Tras la celebración del congreso de la UCD, en que se pronunció favorablemente por Calvo Sotelo, el 10 de febrero el rey lo propuso como candidato a la presidencia del gobierno (Powell, 1991, p. 298). Sin embargo, el panorama político seguiría ensombreciéndose hasta la asonada militar a la postre fallida.

El 18 de febrero, Calvo Sotelo presentó su programa de gobierno ante el Congreso de los Diputados. “El candidato afirmó que con la retirada de Suárez terminaba la transición y se inauguraba una nueva etapa en la que los mecanismos constitucionales actuarían ‘limpios de toda emoción

fundacional'. Al efectuarse la votación correspondiente el día 21, el candidato centrista obtuvo, además de los de su grupo, los votos de tres de los diputados de Coalición Popular (Areilza, Osorio y Senillosa), así como el del representante del Pueblo Navarro. Al no alcanzar los 176 votos necesarios para obtener la mayoría absoluta, el 23 de febrero se procedió a una nueva votación [...] A las seis y veinte de la tarde del 23 de febrero, mientras se efectuaba la votación, irrumpieron en el palacio de las Cortes un grupo de guardias civiles al mando del teniente coronel Tejero, interrumpiéndose violentamente la sesión. Aprovechándose de la confusión reinante, los asaltantes quisieron transmitir la impresión de que actuaban en nombre del rey" (Powell, 1991, pp. 299-300)".

No es éste el lugar para describir con detalle los acontecimientos de la intentona golpista, pues importa más destacar aquí el impacto que dicho suceso tendría en la posterior decisión del gobierno español de apresurar la entrada del país en la Alianza Atlántica, tanto para intentar fortalecer y acicalar el futuro de la democracia española y evitar incidentes parecidos en el futuro, como para proyectar a las fuerzas armadas hacia su reestructuración y modernización. Lo anterior encuentra sustento en las aseveraciones de Alfonso Osorio, quien anota que "se podría decir que el prestigio [de las fuerzas armadas] lo han vuelto a recuperar en los últimos años, cuando les hemos visto en misiones de paz por medio mundo, luciendo el 'casco azul' de Naciones Unidas, con mandos militares jóvenes y soldados, chicos y chicas, cumpliendo la misión encomendada nada menos que a favor de la paz" (Navarro, 1995, p. 71).

Probablemente, la insistencia en el argumento del vacío de poder por parte de los partidos de oposición, aunada al voluntarismo de un sector del ejército, precipitaron los acontecimientos del golpe militar. Sea como fuere, la decisión de aplazar el ingreso en la OTAN, en un principio por falta de consenso y de un establecimiento de prioridades en lo interno por parte de los actores políticos, revelará, tras el golpe, la importancia de impulsar dicha incorporación. Así parecen haberlo entendido los círculos gubernamentales y la UCD. Cabe recordar que en su discurso de investidura, en 1981, Calvo Sotelo indicaba que "sin desconocer que la incorporación de España en la OTAN está vinculada a otros condicionantes de nuestra política exterior, el gobierno que aspiro a presidir reafirma su vocación atlántica, expresamente manifestada por la Unión de Centro Democrático, y se propone iniciar las consultas con los grupos parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en que España estará dispuesta a participar en la Alianza" (Del Arenal, 1986, p. 227).

Ahora bien, la decisión de entrar en la Alianza Atlántica hubo de ser postergada al principio, básicamente por el escepticismo y la cautela de la

comunidad internacional (léase occidental) ante el proceso democratizador español, pues, a pesar de la diversidad de opiniones, los sectores de oposición no hubieran tenido la fuerza de obstaculizar tal medida, como de hecho sucedió en 1981. Téngase presente, no obstante, que más adelante la situación interna, luego de la configuración del mapa político en el que el PSOE comenzó a crecer como partido opositor, habría de hacerse más compleja. En efecto, al final la adopción de una decisión, que parecía lógica desde la óptica del Estado, acabó por irritar a la oposición, que ya se había manifestado contraria a ese interés. Si bien las condiciones internas del pasado reciente, durante el primer lustro de la transición, habían impedido de alguna manera asumir los costos de presionar por la membresía en la OTAN, cabe sugerir que la sensibilización de los países occidentales respecto del rumbo que estaba tomando el proceso político español, con el intento de golpe de Estado, coadyuvó al apresuramiento que criticaría acremente la oposición. No debe olvidarse que para estas fechas se hacía cada vez más evidente el ascenso del PSOE, cuyas bases eran claramente antiatlantistas, coincidiendo en tiempos con el contexto de agudización del conflicto de la Guerra Fría.

#### EL GOBIERNO DE CALVO SOTELO Y EL INGRESO EN LA ALIANZA ATLÁNTICA

A pesar de que el escollo que representó la intentona militar se superó cuando Calvo Sotelo fue designado presidente de gobierno –por 186 votos a favor por parte de UCD, Convergència i Unió y Coalición Democrática, y 158 votos en contra del PSOE, PCE y PNV–, el conflicto en la gobernante UCD era ya muy fuerte a esas alturas (Navarro, 1995, p. 386).

En efecto, la OTAN fue un caballo de batalla para los socialdemócratas. Navarro refiere al respecto las palabras de González Seara: “no es que estuviéramos en contra de la OTAN, es que nos parecía que había otros problemas en ese momento” (Navarro, 1995, p. 389). Por lo anterior, el momento político para tomar una decisión al respecto tiene lugar en una coyuntura confusa:

resulta evidente que si la mayoría de UCD llevaba tiempo deseando integrar a nuestro país en la OTAN, el intento de golpe de Estado es el detonador que hace que Calvo Sotelo tenga como principal objetivo inmediato de política exterior el ingresar en ella lo más rápidamente posible [...] En sus escasas declaraciones a los medios de comunicación o en sus intervenciones políticas públicas, Pérez-Llorca liga a propósito el tema OTAN con algunos otros de nuestra política exterior tradicional, en especial el del conflicto de Oriente

próximo [...] “La entrada en la Alianza no significa una renuncia a nuestras posiciones sobre un determinado conflicto o un área geográfica. Por el contrario, implica alcanzar un mayor grado de audiencia y respetabilidad de nuestras posiciones. Nuestra política de amistad con los árabes permanecerá inalterada” (Menéndez, 1989, pp. 744-745).

Si bien el PSOE acabará siendo el actor principal (con su ascenso al poder en 1982) en relación con el tema aliancista, a esas alturas el PCE se encontraba desarrollando una campaña de oposición a la OTAN con un éxito relativo. En su X Congreso, en 1981, los comunistas españoles manifestaban: “la política exterior de España, dirigida por UCD, es predominantemente de subordinación a los intereses y demandas de los Estados Unidos. Actualmente España está sometida a fuertes presiones norteamericanas para que se integre en la OTAN. Dichas presiones forman parte de los planes del imperialismo de los Estados Unidos de reforzar la política de bloques, de rearme, de confrontación militar”. En ese sentido, el PCE dejaba en claro su oposición a la entrada del país en la Alianza Atlántica y subrayaba que “en ningún caso es tolerable que una decisión de esta trascendencia se tome solamente por una mayoría parlamentaria. Sería contravenir el espíritu de la Constitución, ya que en su artículo 92 se establece la posibilidad de que las decisiones políticas de especial trascendencia puedan ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos, y en tal caso, estamos convencidos de que la gran mayoría del pueblo español rechazará el ingreso”. (Del Arenal, 1986, pp. 387-388).

El ministro Pérez-Llorca, que para Menéndez del Valle había comprendido que la opinión pública española no iba a digerir fácilmente el ingreso en la Alianza, sobre todo sin referéndum, al dirigirse a la XXXVI Asamblea General de las Naciones Unidas, pronuncia un discurso sobre la política española hacia el mundo subdesarrollado que coincide con las fechas en que se iniciaba la tramitación parlamentaria de la adhesión de España al Tratado de Washington. De esa manera, el ministro intentó dar coherencia a los objetivos de ingresar en las instituciones europeas y mantener una política independiente. “En fin, el propósito principal del último gobierno de UCD –el ingreso en la Alianza Atlántica– se logra el 30 de mayo de 1982, fecha en que España deposita en Washington –tras muchas vicisitudes parlamentarias y de opinión pública– el instrumento de adhesión a la OTAN, convirtiéndose en el decimosexto país miembro de la Alianza Atlántica” (Menéndez, 1989, p. 746).

Story señala que “las razones para la elección del momento [de ingreso en la OTAN] fueron determinadas por una compleja interrelación de factores internos y externos. El tratado de 1976 expiraba en septiembre de

1981 y la nueva administración [de] Reagan quería que la entrada en la OTAN y los acuerdos sobre las bases se negociaran simultáneamente. También desempeñaron un papel los cálculos de la política partidista. Leopoldo Calvo Sotelo, que había sustituido a Suárez, aceleró la entrada porque esperaba una victoria del PSOE” (Story, 1995, p. 62).

#### UNA MAYORÍA PARA EL CAMBIO, 1982-1986

Cabría plantearse si el eslogan de campaña del PSOE (“una mayoría para el cambio”) se tradujo realmente en lo que pretendía ser, ya que podría sugerirse que, en el caso de la OTAN, el lema de campaña vino a ser algo así como “una mayoría para la continuidad”. Casi con toda certeza, el PSOE, específicamente el grupo dirigente, una vez en el gobierno, se percató de la conveniencia de mantener a España en la OTAN, evitando en la medida de lo posible la fractura interna del partido por esta cuestión. La experiencia de la UCD, en cuanto a la división de sus cuadros dirigentes por el asunto atlantista, parece haber sido comprendida por el PSOE. De hecho, el gobierno socialista llegó a utilizar la cuestión de la permanencia en la OTAN como carta de negociación para destrabar la reticencia francesa en cuanto a la membresía de España en la CEE.

Para Fernando Morán, canciller del gobierno socialista en el periodo que va de diciembre de 1982 a 1985, “el gobierno que [se] iniciaba contaba [...] con un amplio respaldo popular. Se encontraba, también, obligado a satisfacer las altas expectativas que su elección había levantado. Capítulo esencial de la labor del gobierno iba a ser la política internacional” (Morán, 1990, p. 11).

Por otra parte, la estrategia de someter cuestiones nacionales fundamentales a referéndum no era ajena al PSOE. En 1976, Felipe González insistía, por ejemplo, en someter a plebiscito el reconocimiento de la monarquía, pues su partido era “netamente republicano”, en contraposición con la opinión de Suárez quien consideraba que “someter a referéndum la legitimidad democrática era romper con lo anterior y con la posibilidad de hacer la transición desde el poder” (Powell, 1995, p. 201). Al respecto, Fernando Morán señala que tres directrices irían tomando cuerpo:

Había que declarar que mientras no se llevase a cabo un estudio acabado de la situación estratégica se permanecería en ella como un participante leal y cooperador. Que era preciso detener el proceso de integración en la organización militar. Por último, que había que anunciar a los aliados que era el propósito del gobierno español celebrar un referéndum consultivo para decidir la

continuación o no en la Alianza. En la reunión del Consejo Atlántico, a partir del 9 de diciembre [de 1982] realicé la intervención que teníamos preparada. España detenía el proceso de integración en la organización militar, se mantenía en la Alianza en la que sería, mientras decidía, un aliado seguro, fiel y cooperador; procedería a un estudio profundo de la situación estratégica y en su momento celebraría una consulta al electorado para conocer su decisión respecto de la Alianza. La intervención fue recibida sin oposición y tuvimos la impresión de que era aceptado como razonable (Morán, 1990, p. 27).

Para el rey Juan Carlos, “el objetivo primordial tras las elecciones de 1982 consistía en demostrar que la monarquía era plenamente compatible con un gobierno socialista, tarea para la que contó con la plena colaboración de González, con quien no tardó en establecer una buena relación de trabajo. Al igual que otros muchos monarcas europeos, don Juan Carlos llegaría a valorar el respeto y la distancia que han caracterizado a menudo la actitud de las izquierdas hacia la institución monárquica” (Powell, 1995, p. 308).

Según Jonathan Story, “sólo el gobierno socialista de 1982-1986 poseía la mayoría parlamentaria estable y el prestigio internacional –aumentado por la concesión al rey del premio Carlomagno a raíz del papel crucial que desempeñó en la frustración del golpe de Estado del 23 de febrero de 1981– necesarios para negociar la inserción de España en la comunidad occidental de estados. Los años 1986-1989 sirvieron para redondear algunos asuntos inacabados y culminaron cuando España se hizo cargo de la presidencia de la CEE en los primeros meses de 1989” (Story, 1995, pp. 53-54).

#### LA OPCIÓN ATLÁNTICA EN EL GOBIERNO DEL PSOE

Story señala que “hubo mucha continuidad en la política exterior del PSOE con respecto a los gobiernos precedentes de la UCD. González, como Suárez, adoptó rápidamente un estilo de gobierno presidencialista en las relaciones exteriores, inherente a la nueva Constitución”. Esa situación permitió a González fomentar:

la rivalidad institucionalizada entre los distintos ministerios, pero la controló cuando dejó de serle útil. Su gobierno estaba en una posición mucho más fuerte que la de sus predecesores internamente. Contaba con una mayoría en la Cámara de los Diputados y en el país. Esta posición interior más fuerte facilitó las negociaciones con los diez estados miembros de la CEE y con la Comisión. No se le asociaba con el viejo régimen. El gobierno del PSOE también tenía el tiempo de su parte. Los horizontes de su política interior y exterior podían ex-

tenderse hacia un lejano futuro. Mientras que sus predecesores habían entrado precipitadamente en la OTAN, sin poder obtener a cambio concesiones en la CEE, el gobierno del PSOE podía ligar la promesa de un referéndum sobre la OTAN a los progresos en las conversaciones con la CEE (Story, 1995, p. 62).

En ese sentido, los Estados Unidos desempeñarían, a juicio de Story, un papel funcional a los intereses del gobierno español, ya que "la administración estadounidense y los gobiernos de la CEE sabían que un paquete de medidas aceptables para España en la Comunidad podía asegurar que González apoyaría con su prestigio la permanencia en la OTAN. El gobierno del PSOE se convirtió así en un indispensable aliado para los estados miembros de la OTAN en la conquista de la opinión pública" (Story, 1995, p. 62).

Por su parte, Fernando Morán apunta, refiriéndose a febrero de 1983, en el marco de la reunión de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa:

preparo mi declaración con sumo cuidado [...] apuesto claramente por el restablecimiento de un clima de distensión, por la atenuación de los enfrentamientos: todo ello como medios para paliar la crisis y restablecer el diálogo, como muestra de que los sistemas políticos y sociales del Este y el Oeste pueden y deben convivir. Ello no supone ninguna abdicación de la pertenencia histórica, geográfica y política de España al mundo occidental [...] Era, por el contrario, importante demostrar con obras que cabía estar en el grupo occidental y ser flexible. Este doble objetivo era interpretado por ciertos medios de comunicación hostiles a nuestra política como manifestación de ambigüedad. Para estos simplificadores toda matización era una caída en la ambigüedad (Morán, 1990, p. 135).

Para el gobierno encabezado por González parecía estar claro que "sólo permaneciendo en la OTAN podía asegurarse el apoyo alemán o británico para su entrada en la CEE. Eso significaba cortejar a los seguidores del PSOE asegurándoles que la OTAN era el primer club de defensa de Europa. 'La Comunidad', dijo el secretario general de la OTAN, lord Carrington, en Madrid en enero de 1986, 'es un club al que vale la pena pertenecer y que vale la pena defender'. El principal aliado de González en Europa era el gobierno del canciller Kohl, que se convirtió en un vigoroso adalid de la entrada de España en la CEE" (Story, 1995, p. 64). Paralelamente, el gobierno socialista continuó la reforma de las fuerzas armadas.

En 1984, se creó un nuevo Estado Mayor de la Defensa, con el brazo militar del Estado más claramente subordinado al poder civil. Esta reforma fue acompañada de otros cambios en la estructura heredada de las fuerzas armadas. Se recortó el número de militares profesionales. Se modificó el despliegue territorial del ejército de tierra, al alejarse de los centros urba-

nos hacia las fronteras y constituirse seis regiones militares. Las tres regiones clave están situadas en Barcelona, que cubre las Baleares; las Canarias, con su propio mando; y el Estrecho, con base en Sevilla. El gobierno del PSOE también asumió y acentuó los esfuerzos de su predecesor para modernizar la industria militar española, de manera que el ministerio de Defensa se convirtió en un importante agente económico (Story, 1995, p. 63).

Carlos Navajas Zubeldía anota que el proceso de reformas militares, llevado adelante por el gobierno de González, fue de suma importancia tanto para la transición democrática como para la necesaria modernización de las fuerzas armadas, la cual serviría al doble objetivo de consolidar las instituciones democráticas (y eliminar las posibilidades de que se repitieran acciones como el 23-F) y facilitar el entendimiento de la importancia de la OTAN, al brindar nuevos horizontes de interacción al sector castrense. En ese sentido, el gobierno del PSOE emprendió la revisión de la Ley Orgánica 6/1980, como piedra angular de su programa de reformas. "En palabras de Narcís Serra: esta reforma era necesaria para clarificar las relaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas y ponerlas al nivel habitual en los regímenes democráticos" (Navajas, 1995, p. 186).

A esas alturas la incorporación en la Alianza Atlántica ya no era el tema central de discusión, sino fundamentalmente la forma de la participación española, y sin embargo la cuestión de la OTAN seguía dividiendo al gobierno, al PSOE y a la opinión pública.

Ante las críticas por la falta de claridad y ante la necesidad misma de orientar la acción del gobierno, Felipe González presentaría finalmente su definición de la política de seguridad de España, en octubre de 1984, en forma de "decálogo" (Del Arenal, 1986, pp. 246-250). España, afirmó González, "pertenece a la Alianza Atlántica y participa en los órganos de la Alianza". Confirmó la condición de España como país no nuclear y prometió el apoyo de éste a la distensión y el desarme. Esta posición era esencial para ganarse a una opinión pública renuente a que España fuera miembro de la Alianza Atlántica, además de que había importantes consideraciones de política exterior. Como país no nuclear, España tenía interés en promover una reducción del componente nuclear de la seguridad europea, a la vez que trabajaba a favor de una estabilización de las fuerzas convencionales (Story, 1995, p. 73).

Jonathan Story subraya que "el ascenso de Gorbachov al poder en marzo de 1985, visto por González como una oportunidad histórica para avanzar hacia una era de negociaciones en las relaciones Este-Oeste, significó que el referéndum sobre la OTAN en marzo de 1986 se [celebraría] en un clima de relaciones internacionales más relajado" (Story, 1995, p. 68). Así las cosas, el cálculo del gobierno del PSOE consistía en que, si bien España sólo

podía lograr el apoyo aliado contra el veto francés a su ingreso en la CEE permaneciendo dentro de la OTAN, la postura contraria sostenía que González sólo podía ganar el referéndum sobre la OTAN si la CEE era más complaciente con España. Por tal motivo, mantener en suspenso el referéndum sobre la OTAN, hasta haber obtenido satisfacción con respecto a la integración en la CEE, equivalía a una política de “deliberada ambigüedad” (Story, 1995, pp. 68-69).

En su análisis, Fernando Morán expone que “las bases del partido eran claramente contrarias a la integración en la OTAN. Habían entendido la inclusión de un referéndum sobre la permanencia en la Alianza en la plataforma electoral como una promesa de abandono de la misma. Durante mucho tiempo las mismas referencias al alcance del referéndum variaban: yo repetía que era meramente consultivo, mientras que el presidente en varias ocasiones afirmó [que] era vinculante, incluso añadió que el gobierno sería neutral en el mismo, pero que el partido defendería el *no*. No obstante el pensamiento del jefe de gobierno debió ir cambiando. Digo que sin duda cambió porque nunca tuvo lugar entre él y yo una clarificación detenida y detallada. Solamente me manifestó que estaba de acuerdo con el análisis contenido en el documento que le llevé”, mismo que fue referido en párrafos anteriores (Morán, 1990, p. 346).

Ante el referéndum, Story anota que el gobierno del PSOE tuvo que utilizar todos los medios a su alcance para ganar la consulta pública de marzo de 1986. Paralelamente, la tarea fundamental de la política exterior española, sobre la definición de la participación dentro la Alianza, quedó resuelta cuando “la OTAN lo aprobó finalmente en diciembre de 1988. Contenía cuatro elementos principales: como Estado no nuclear, España permanecería en el Grupo de Planificación Nuclear, donde los europeos consultaban a los Estados Unidos [...] los aliados acordaron que España se quedaría en el Comité Militar basándose en que funcionaba más como un foro diplomático que como una estructura militar; las fuerzas aliadas y españolas estarían cada una bajo la dirección de la otra dentro de sus zonas territoriales específicas; mayores reformas de las Fuerzas Armadas y la planificación de una infraestructura señalaban a una integración militar de facto” (Story, 1995, p. 71).

#### EL PSOE Y LA CONVOCATORIA DEL REFERÉNDUM

La postura del nuevo gobierno socialista en relación con la OTAN variaría paulatinamente, probablemente debido a que, si bien se había percatado de que era inevitable que España permaneciera en la Alianza Atlántica dado el

contexto internacional, por otra parte debía mantener una cierta congruencia con las promesas de campaña en lo que respecta a la política interna.

En un boletín oficial del gobierno, fechado el 22 de octubre de 1983, el presidente delineaba los principios de política exterior de su administración, entre los que cabe destacar los siguientes: a) una definición claramente occidental, con un grado de libertad suficiente para que no se produzca un alineamiento mecánico con intereses que pueden no coincidir con los nuestros; y b) la intensificación del proceso de integración en las comunidades europeas (Del Arenal, 1986, pp. 245-246). Por tales motivos, fijaba una postura con base en los elementos que se enlistan a continuación:

— Mientras continuara en la Alianza Atlántica, España sería un aliado “sólido, firme y cooperador”.

— Se detenía el proceso de integración en la estructura militar de la Alianza.

— Se mantenía la promesa de consultar al pueblo español sobre la forma en que España habría de contribuir a la defensa occidental.

— Se reafirmaba la intención de mantener la relación bilateral con los Estados Unidos (Del Arenal, 1986, p. 246).

En octubre de 1984, Felipe González, ante el Congreso de los Diputados y en ocasión de su discurso sobre el estado de la nación —el “Decálogo”—, adopta un tono más moderado, pero sin abandonar las premisas originales en cuanto a la Alianza. Así, al referirse al programa electoral de su partido, dice que éste “contenía unos mandatos precisos en relación con nuestra situación en la Alianza Atlántica. Se decía: ‘[...] en un primer momento y como medida inmediata, congelarán las negociaciones para la integración en la organización militar. En un segundo momento se mantendrá el compromiso contraído por el PSOE de convocar un referéndum para que sea el pueblo español el que decida acerca de nuestra pertenencia en la OTAN’” (Del Arenal, 1986, p. 248).

El discurso de González tiene varias lecturas. Por un lado, mantenía la congruencia con las promesas electorales, a la vez que abría un espacio de tiempo suficiente no sólo para involucrar y responsabilizar a las diferentes fuerzas políticas en torno de este asunto, sino también para ventilar éste ante la opinión pública y lograr, igualmente, un cambio en las posiciones de su propio partido, cuyas bases, sabemos, eran contrarias a la OTAN. González respetaba, así, los procedimientos democráticos, lo cual le permitía situarse en la cima del debate y “medir las aguas” internas, a través de una velada propuesta de avanzar en la construcción de un consenso en esta materia, a la usanza del pasado reciente, lo cual sería fallido, valga el paréntesis, pues no puede hablarse de tal consenso en política exterior ni antes ni

después del gobierno socialista. En todo caso, la intención en ese sentido era, como se decía anteriormente, una estrategia deliberada del gobierno. Al exterior, parecía que la medida le otorgaba asimismo un margen de tiempo para operar el ingreso en las comunidades europeas y no verse expuesto innecesariamente a presiones externas, en un momento de agudizamiento del conflicto bipolar.

Así, por ejemplo, en el XXX Congreso del PSOE sobre política internacional, celebrado en diciembre de 1984, el presidente González recibiría el refrendo de su partido. En efecto, en el documento resolutivo el PSOE afirmaba que España estaba situada

dentro del mundo de las democracias occidentales europeas y nos hacen, en consecuencia, copartícipes de sus valores y también de los problemas y retos con los que se enfrentan [...] Entendiendo que la política exterior debe ser la resultante de los intereses nacionales definidos por el conjunto del pueblo español, el PSOE propugna una política exterior basada en los siguientes puntos: a) Contribución a la paz, la estabilidad y la seguridad en el mundo, evitando, en consecuencia, *alterar de forma negativa los equilibrios internacionales* [las cursivas son mías]. b) El *consenso más amplio* [las cursivas son mías] posible entre las fuerzas políticas y sociales, con objeto de lograr una mayor continuidad y eficacia de nuestra acción internacional y un mayor fortalecimiento y prestigio en la defensa de los intereses nacionales (Del Arenal, 1986, p. 334).

Consecuentemente, el PSOE respaldaba la decisión gubernamental al reafirmar que “para dar cumplimiento al programa electoral ha de convocarse un referéndum en la fecha que el gobierno estime más oportuna, en función de las circunstancias nacionales e internacionales”, y recomendaba que “para que la solución que se adopte disponga de amplio respaldo y tenga garantías de permanencia en la natural alternancia en el gobierno de un sistema democrático, deberá esforzarse en reconstruir el consenso nacional [y que] para evitar que la tensión internacional pueda ser afectada, negativamente, se tendrá en cuenta los equilibrios actualmente establecidos” (Del Arenal, 1986, p. 336).

Fernando Rodrigo señala que, si bien Felipe González consiguió el respaldo necesario para su propuesta, “muchos socialistas estaban todavía contra la permanencia en la OTAN y los partidos de la oposición no estuvieron dispuestos durante 1985 a darle su apoyo. Sin embargo, en diciembre de 1985, *Covergència i Unió* (CiU) tomó la iniciativa de presentar en el Parlamento una moción a favor de la permanencia de España en la OTAN, que consiguió el apoyo de la oposición de derechas. Pero en febrero de 1986, cuando tuvo lugar el debate parlamentario para autorizar al gobierno a convocar un referéndum, la oposición rehusó apoyar a González, que

tenía que hacer frente a una opinión pública muy dividida sobre este tema, con 32% contra la permanencia en la OTAN, 32% a favor y 36% que no sabía o no contestaba” (Rodrigo, 1995, p. 99).

En ese contexto, el gobierno de González hubo de enfrentar el reto planteado por el referéndum. Cabe mencionar que para ese momento Fernando Morán había sido reemplazado por Francisco Fernández Ordoñez como ministro de Asuntos Exteriores, además de que España había logrado su membresía en la CEE. El referéndum se celebró en marzo de 1986 y González obtuvo la victoria, con el apoyo de 52.5% de los votantes y el rechazo de 39.8% (Rodrigo, 1995, p. 99). Fernando Morán considera al respecto que, “celebrado el referéndum en 1986, la posición española está definida y nada justifica combatirla [...] Pero la falta de claridad y definición detallada condujeron a una operación arriesgada y a un proceso dominado por la exageración y el radicalismo” (Morán, 1990, pp. 348-349).

Para Fernando Rodrigo, “el referéndum abrió una nueva etapa en la política de seguridad española. Después de una década de dudas y discusiones entre las principales fuerzas políticas, por fin, había una agenda para incorporar a España a las estructuras de la seguridad occidental” (Rodrigo, 1995, p. 100). Este último autor y el analista Jonathan Story coinciden en subrayar dos elementos que requerirían atención especial a partir de la nueva situación de hecho, esto es, la relación con los Estados Unidos y la posición de no integración en la estructura militar de la OTAN.

Uno de los puntos clave [...] era cambiar la relación defensiva existente con los Estados Unidos; no sólo negociar un nuevo convenio defensivo cuando expirara en 1988 el entonces vigente, sino ‘proceder a [...] una progresiva menor presencia de fuerzas en nuestro territorio y de instalaciones de apoyo, de acuerdo con nuestros intereses nacionales’. En julio de 1986, a petición del gobierno español, se iniciaron conversaciones entre los dos países con el fin de buscar un nuevo marco para las relaciones bilaterales y proceder a una reducción de la presencia militar norteamericana, una reducción que España consideraba que debía ser ‘substancial’ pero sin poner en peligro la seguridad común. Después de un año y medio de difíciles negociaciones, que llevaron la relación entre España y los Estados Unidos a su nivel más bajo en décadas, los dos gobiernos llegaron a un acuerdo que tomó la forma de una Declaración común publicada el 15 de enero de 1988 (Rodrigo, 1995, p. 100).

Es cierto que algunos temas relativos a la política de seguridad española quedaron pendientes de solución, pero la operación política refrendataria había sido sellada y dado lugar tanto a una definición de la orientación externa de España como a la confirmación de su vocación europea y occidental, e incluso al mito del consenso en política exterior.

## CONCLUSIONES

A juzgar por las circunstancias que rodearon el proceso de integración de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, el ingreso a ésta, más que significar una búsqueda de mecanismos para participar en un sistema defensivo internacional de corte militar y romper el aislamiento internacional de la era franquista, para los actores políticos españoles fue una oportunidad para consolidar las instituciones democráticas y dar coherencia a la política exterior de su país. Cabe sugerir que el proceso para refrendar la permanencia del país en la OTAN representó, a la vez, un respaldo ciudadano a los esfuerzos del gobierno socialista en materia de política exterior. Más discutible es la forma en que se llevó a cabo la adhesión, en un primer momento, por parte del gobierno de Calvo Sotelo y la UCD, luego del PSOE y la administración encabezada por Felipe González, en cuanto a la permanencia en la Alianza Atlántica y la reconversión de la posición opositora original de este partido político.

El contexto internacional de la Guerra Fría y los principales actores externos representaron un rol decisivo en el proceso nacional, es decir, que el camino de España en cuanto a su participación en dicho escenario parecía claro desde el inicio mismo de la transición, si bien los mecanismos y las posturas cambiaron radicalmente a lo largo de ésta. Así, y tal vez a pesar de las reticencias nacionalistas españolas con respecto a los Estados Unidos y la Alianza Atlántica,<sup>2</sup> la suerte ya estaba echada para España dada su importancia estratégica en el plano de la Guerra Fría y de su posterior orientación democrática occidental. Cabría sugerir que los países que más influyeron a lo largo de todo el proceso integracionista fueron los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania, si bien en forma y grado distintos.

Tal vez uno de los actores internos que mejor entendió esos condicionamientos y trató de sacarles provecho desde un principio –tanto para asegurarle a España su reinserción desde una posición más adecuada, digna dirían algunos autores, como para fortalecer el proceso democrático interno– haya sido la monarquía, en concreto la figura del rey Juan Carlos. Desde otra perspectiva, y tras una especie de proceso de aprendizaje político, el gobierno del PSOE y particularmente su presidente, además de comprender el valor de refrendar su compromiso con Occidente mediante la permanencia en la OTAN, impulsaría una estrategia para fortalecer su posición negociadora frente a sus futuros aliados, funcional al objetivo de lograr la incorporación en la CEE.

<sup>2</sup> Nótese que la integración de carácter más europeo, es decir, a la CEE, no fue objeto de grandes controversias.

Dado el complejo juego político interno durante la transición y la consolidación democrática española, es improbable que la comunidad internacional, especialmente los Estados Unidos y sus aliados occidentales, hubieran aprobado una intervención directa en los asuntos españoles, sobre todo cuando los principales actores de la transición estaban dando muestras de una vocación democrática y de querer evitar la repetición de experiencias como la de Portugal. Después de todo no era una época en la que las operaciones de mantenimiento de la paz estuvieran en boga, además de que el principio de la soberanía seguía siendo considerado como un concepto de importancia política. En suma, el escenario internacional era otro muy distinto al de la posguerra fría, si bien por ese entonces comenzaba a cobrar relevancia política la promoción de la democracia, de la mano del respeto a los derechos humanos.<sup>3</sup> Estos instrumentos de presión difícilmente se hubieran utilizado como arma política contra los “amigos”, pues estaban dirigidos a combatir al “enemigo comunista”. Concretamente, el trato dispensado por las potencias (Estados Unidos, Francia, Alemania y Gran Bretaña, principalmente) a España mantuvo un alto grado de tolerancia y de respeto, en comparación, por ejemplo, con la utilización de dichos principios político-jurídicos como armas de presión e intervención en América Latina. Conviene recordar que la OTAN, como tal, está fuertemente asociada al espíritu europeísta y al liderazgo de los Estados Unidos. De hecho, varios autores manejan la tesis de que la pertenencia a ésta, en la práctica, equivale a ser miembro, más temprano que tarde, de las comunidades económicas europeas.

Por otra parte, la incorporación de España a la Alianza propició, como sugiere Fernando Rodrigo, un cambio fundamental para la política española de seguridad y dio lugar al mito del consenso en política exterior entre los principales partidos. De tal suerte, la operación política impulsada por el PSOE, probablemente más que ninguna otra, sintetiza la vinculación entre política interna y exterior de la transición democrática, y arroja luces en el estudio de este tema, ya que un asunto fundamental de política exterior fue sometido a la consideración ciudadana y a mecanismos de escrutinio democrático, más allá de la polémica innegable asociada al proceso mismo.

Es casi una verdad de perogrullo decir que las posiciones de los partidos políticos, tanto de izquierda como de derecha, fueron adecuándose al ritmo de la transición política marcado desde el poder, si bien no disminuye la importancia que esto tuvo para la definición de una posición a favor

<sup>3</sup> Lo que después se convertiría en caballo de batalla de las potencias hegemónicas para intervenir en diversas latitudes.

de la adhesión a la OTAN, e incluso para el conjunto de la política exterior. Ello supuso variaciones no sólo en la postura del PSOE (de aceptación del sistema monárquico parlamentario cuando se asumía como un partido republicano), sino en cuanto a la propia cuestión de la seguridad y la Alianza Atlántica. El aparente perdedor del proceso de tránsito fue el PCE, no sólo porque el PSOE le arrebató de alguna manera sus reivindicaciones principales sobre la OTAN (el rechazo al ingreso y la convocatoria a un plebiscito), sino porque su participación en la política nacional disminuyó sensiblemente tras su crisis interna, desatada por la pugna para definir la plataforma política y la adecuación ideológica al nuevo escenario político, entre los partidarios del eurocomunismo y los de la ortodoxia stalinista-leninista.

Una vez abandonada la doctrina del singularismo español, las fuerzas políticas respaldaron la tesis de que España era un país occidental europeo, en términos culturales, históricos y geográficos, con las consecuencias que ello implicaba para la normalización de su política exterior. Aquí radica otro elemento de suma importancia para entender la congruencia que puede proporcionarse desde la política interna al accionar internacional de un país en general, es decir, desde la definición de las orientaciones generales de la política exterior (que en el caso español lo fueron su vocación democrática y europeísta), las cuales otorgan cohesión y congruencia a la misma, dotándola, por decirlo de alguna manera, de una identidad específica, normada conforme a ordenamientos democráticos.

Mesa anota que, en el desacuerdo fundamental sobre las opciones políticas básicas, había una demanda creciente de un debate público sobre la política exterior y de defensa de una España democrática. Sin embargo, durante los primeros momentos de la transición, la presión de los problemas políticos internos evitó que dicho debate se produjera. La formulación de la política exterior fue llevada a cabo unilateralmente por los sucesivos gobiernos reformistas (1975-1977), sin consultar al resto de las fuerzas políticas, y no fue sino hasta finales de 1977 cuando el ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, invitó a los partidos políticos, representados en las recién elegidas Cortes, a apoyar sus esfuerzos para llevar a cabo una serie de medidas destinadas a superar las consecuencias de 40 años de franquismo.

A partir de lo anteriormente expuesto, cabría sugerir que el grado de congruencia entre la política interna y externa está determinado por el número y complejidad de los actores políticos involucrados tanto dentro como fuera del país, y el grado de democratización en función de las formas de participación de los mismos. Más aún, en el caso de países como España, con un peso específico relativo en el escenario internacional, la magnitud de la injerencia —no necesariamente democrática— de las deno-

minadas potencias hegemónicas puede afectar mayormente el juego político interno, en la medida en que ésta tiene una incidencia considerable tanto sobre el contexto nacional propiamente hablando, como sobre las posiciones que asumen los actores políticos (gobierno, partidos políticos, opinión pública), en sus resultados y en las decisiones que adopta un gobierno, por lo que no cabe ignorar los procedimientos democráticos internos para lograr que la política exterior sea consistentemente democrática.

En efecto, los gobiernos de Suárez y Calvo Sotelo se percataron de la necesidad de proceder con prudencia en las negociaciones para la adhesión a la OTAN, a fin de no romper los equilibrios políticos internos del país. El primero de ellos prefirió dejar levitar el problema, mientras que el segundo decidió lanzar el procedimiento para la incorporación, aunque condicionándola a la no aceptación del uso del territorio español como depósito de armas nucleares. De cualquier manera, la iniciativa finalmente impulsada por Calvo Sotelo intentó no forzar el camino planteado por la opción de la membresía, lo cual no fue suficiente, en su momento, para la oposición socialista.

La evolución de los planteamientos de los diferentes actores del sistema político español, con respecto a la OTAN, puede explicarse como el paso de una relativa indiferencia y desconocimiento de las implicaciones que para el país tendría su pertenencia a dicha organización a la politización de este asunto. Dado el aislamiento relativo de la España franquista, los diversos grupos políticos carecían del contacto internacional que les permitiera una mayor compenetración con la situación internacional. Paralelamente, el enfrentamiento bipolar entre las superpotencias y, por ende, el conflicto ideológico sostenido condicionaron en buena medida las posiciones de los grupos políticos de izquierda, tanto socialistas como comunistas; además, no debe olvidarse que no es sino hasta 1976 cuando se otorga reconocimiento legal a esos institutos políticos. Los contactos del PSOE con la vida internacional y sobre todo europea hasta antes de convertirse en gobierno, por citar sólo un ejemplo, fueron en esencia los que estableció con el Partido Socialdemócrata alemán, el cual fue un opositor, con los matices respectivos, a la permanencia de Alemania Occidental en la Alianza Atlántica hasta bien entrada la década de los ochenta, y que además propugnaba la neutralidad de ese país.

De tal manera, no es de sorprender que el factor internacional (leáanse las valoraciones estratégicas de las potencias hegemónicas) fuera crucial para que España entrara en la OTAN, a pesar de la oposición inicial del partido socialista y de los comunistas españoles. Podría decirse que el papel de los Estados Unidos en este proceso fue mucho mayor de lo que se piensa. Probablemente los intereses estadounidenses gravitaron de manera favora-

ble en el cambio del gobierno francés en cuanto a España y su membresía en la OTAN y la CEE. No debe pasarse por alto el hecho de que la incorporación de España, bajo el gobierno conservador de Calvo Sotelo, se realizó en la fase final de la *détente* y al inicio de la última etapa de la Guerra Fría, esto es, en el marco del recrudescimiento de dicho conflicto. Al mismo tiempo, en ese periodo el gobierno de los Estados Unidos reforzó su compromiso con la promoción de la democracia, al hacerla parte esencial de su nueva estrategia de confrontación con la Unión Soviética, además de que habría que considerar el hecho de la extensión de la fiebre mundial por la democratización y la defensa de los derechos humanos.

En todo caso, los aliados occidentales no podían dispensar un trato de segunda a una nación considerada aliada<sup>4</sup> y mucho menos ahora que presentaba sus cartas de acreditación democrática. Definitivamente sería incompatible un trato desinteresado a una nación democrática. Debía ejercerse presión e influencia, mas no imposición, al menos no públicamente.

Por último, cabría señalar que internamente la discusión política sobre la membresía de España en la Alianza Atlántica representó, en el periodo 1973-1986, por lo que hace a los mecanismos de decisión, un juego de suma cero, en donde las posiciones de los grupos políticos se radicalizaron y se situaron en los extremos de este esquema. Conviene recordar que el PSOE y el PCE criticaron al gobierno y a la UCD por la adhesión del país a la OTAN, pero luego los sectores situados a la derecha del espectro político acusarían a González con argumentos similares. Al parecer, la brecha quedaría zanjada hacia finales de la década de los ochenta e inicios de los años noventa, cuando se consolidó una imagen favorable en el país en cuanto a su participación en este organismo, es decir, cuando se dieron las circunstancias para un juego de suma positiva, donde todos los actores políticos ganaron algo y se evitaron las situaciones de polarización.

Cabría argumentar que el componente netamente político de la organización no generaría en adelante mayores complicaciones entre los actores políticos españoles, esto es, que la OTAN, al simbolizar la alianza de las naciones democráticas de Occidente, con una vocación europeísta y pluralista, se configuró como un elemento positivo; en tanto que la dualidad de la Alianza Atlántica, marcada por su condición de institución militar, seguiría generando descontentos en ciertos sectores españoles al identificarla como una fuerza hegemónica e intervencionista en el sistema internacional.

<sup>4</sup> Al menos los Estados Unidos y Gran Bretaña vieron en el régimen franquista a un aliado desde el inicio mismo de la Guerra Fría.

Puede sugerirse que el de la OTAN se encuentra lejos de ser el ámbito paradigmático del consenso en la política exterior española que tanto preocupó a los protagonistas internos del proceso atlantista, si bien sí lo es para el estudio y entendimiento de la vinculación de lo interno con lo externo, y del juego político y las negociaciones a que ello puede dar lugar.

La adhesión de España a la OTAN está íntimamente relacionada con el proceso de consolidación de la democracia, y agregaría que de la normalización de la misma, lo cual subraya el hecho de que la política exterior no puede ser considerada como una mera prolongación de la política interna; que, por el contrario, tiene una cierta autonomía, si bien en diferentes coyunturas puede incidir directamente dentro de un sistema político, y producir el debate o incluso el enfrentamiento político. En consecuencia, el consenso en política exterior puede entenderse como un acuerdo general y uniforme entre las diferentes fuerzas políticas, pero también puede representar la ausencia de debate y hasta de iniciativas en esta materia, lo cual ha de observarse con mayor nitidez en determinadas situaciones políticas. De tal suerte que la tarea de acercar los temas de política exterior a los ciudadanos, y así dotarla de legitimidad, depende en gran medida de los mecanismos informativos, de difusión y de participación con que cuenta un sistema político para tal propósito, como lo son una opinión pública diversa y asequible a los individuos, una sólida estructura partidista y otras formas de pronunciamiento y decisión democráticas directas, como el referéndum.

En efecto, este proceso político proporciona elementos que permiten analizar la correspondencia o disociación de la política interna con respecto a la exterior, así como los mecanismos políticos que pueden ser utilizados para adoptar decisiones que, si bien son propiamente del ámbito externo, tienen repercusiones en el interior de un sistema político, *v. gr.*, la discusión y consulta ciudadanas, el plebiscito, etc., con el propósito de que las cuestiones fundamentales para el interés general no sean decididas solamente por un grupo gobernante, así lo haga pensando genuinamente en la nación. De igual forma, los contextos nacional e internacional, y la superposición de factores asociados a cada uno de ellos, tienen un rol decisivo en la definición y toma de posiciones de los diferentes actores políticos en este entramado, así como en el establecimiento de negociaciones desde posturas divergentes para llegar a acuerdos aceptados como positivos a favor de un país.

Con base en el análisis del proceso español, cabría argumentar que ningún gobierno pierde electoralmente el poder por las decisiones que adopta en materia de política exterior, aunque éstas sean percibidas como negativas por la sociedad (al menos en principio y entre algunos sectores de

la opinión pública y de los grupos opositores). Por otro lado, el que la política exterior sea un campo alejado del interés de la ciudadanía, y del pueblo en general, pareciera no tener corroboración bajo dicha situación. Por el contrario, cabe sugerir que la progresiva complejidad de los escenarios en los que deberán tomarse decisiones de política internacional será cada vez más determinante en la relación de costo-beneficio, para los dirigentes y para el funcionamiento adecuado del sistema político de una nación determinada.

En este sentido, debe destacarse que las vacilaciones tanto por parte de los principales actores políticos internos como de las potencias internacionales, en cuanto a facilitar la membresía de España, hicieron que el proceso fuera lento y pletórico de dificultades. Si bien importante desde el punto de vista estratégico y político, España era un país periférico en el sistema internacional. Las dudas por parte de la comunidad occidental en cuanto al ingreso de España en la Organización Atlántica parecen haber quedado zanjadas en el primer periodo, que culmina con la firma del Tratado de Washington, en tanto que el segundo periodo tiene que ver más bien con el reacomodo de las fuerzas políticas internas en relación con este asunto, en donde el factor externo siguió teniendo un papel de suma importancia y al que dichos actores prestaron atención. El recrudecimiento de la Guerra Fría y la estrategia del gobierno estadounidense de presionar a favor de la democracia y los derechos humanos, casi al precio que fuera, en contra del "comunismo" y la amenaza soviética, parece ser un elemento clave para explicar por qué España en general y el PSOE en particular no tendrían otra opción que refrendar su membresía en la OTAN; restaba sólo elegir el momento adecuado para celebrar el referéndum.

Como se ha mencionado reiteradamente, la postura del PSOE pasó de una abierta oposición al ingreso de España en la OTAN, subrayando la necesidad de someter la cuestión a un debate nacional, a una cada vez mayor moderación y conciliación, al menos por parte de sus más altos dirigentes,<sup>5</sup> quienes rectificaron la postura original. A pesar de ello, no puede discutirse que la convocatoria a un plebiscito no estuviera en línea con el ordenamiento constitucional aprobado por consenso en 1978 y en línea con procedimientos democráticos de consulta directa.

<sup>5</sup> Al respecto, es interesante un estudio elaborado por la Comisión de Paz y Seguridad, del 22 de mayo de 1985, integrada por José María Benegas, Fernando Claudín, Manuel Chaves, Elena Flores, Antonio García Pagán, Juan José Laborda, Miguel A. Martínez, Manuel Medina, Carlos Miranda, Ludolfo Paramio, Luis Planas, Gustavo Suárez Pertierra, Ángel Viñas y Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, en el que se recomienda la permanencia del país en la OTAN (Del Arenal, 1986, p. 342).

Como operación política, el ingreso de España en la OTAN y el posterior plebiscito sobre la permanencia del país en esa organización pone de manifiesto el hecho de que, si bien no pueden ignorarse las dificultades y los riesgos de someter las llamadas cuestiones de Estado al escrutinio popular, el procedimiento constituye un acertado método de acercamiento de la *cosa pública* en política exterior al ciudadano común. Desde luego que el hecho aparente de producir tanto ruido para acabar en lo mismo, es decir, llegar a idénticos resultados, puede ser muy criticable y, en todo caso, considerado como inútil, pero ello no restaría relevancia a la convalidación de un proceso que tendría consecuencias en varios sentidos para el país en su conjunto y para los efectos de normar una política exterior a través de cauces democráticos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aldecoa, Francisco, "Una aproximación a la política exterior de la España democrática: el primer lustro constitucional (1979-1983)", en *Pensamiento jurídico y sociedad internacional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales-Universidad Complutense, 1986.
- La Alianza Atlántica*, Bruselas, Servicio de Información de la OTAN, 1989.
- Del Arenal, Celestino, *España y la OTAN*, Madrid, Tecnos, 1986.
- Kissinger, Henry, *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Menéndez del Valle, Emilio, "Política exterior y transición democrática en España", en José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Editorial Sistema, 1989.
- Merle, Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza Universidad, 1991.
- Mestre Vives, Tomás, *La política internacional como política de poder*, Barcelona, Editorial Labor, 1979.
- Morán, Fernando, *España en su sitio*, Barcelona, Plaza y Janés, 1990, 498 pp.
- Navajas Zubeldía, Carlos, "La política de defensa durante la transición y consolidación democrática", en Javier Tusell *et al.* (eds.), *Historia de la transición y consolidación democrática en España*, voi. 1, Madrid, UNED-UAM, 1995.
- Navarro, Julia, *Nosotros la transición*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1995.
- Powell, Charles, *El piloto del cambio*, Madrid, Editorial Planeta, 1991.
- , *Juan Carlos, un rey para la democracia*, Madrid, Ariel/Planeta, 1995.
- , "Las relaciones exteriores de España, 1898-1975", en Richard Gillespie, Fernando Rodrigo y Jonathan Story (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

- Rodrigo, Fernando, "La inserción de España en la política de seguridad occidental", en Richard Gillespie *et al*, *op. cit.*
- Rosenau N., James, *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, Free Press Macmillan, 1969.
- Sarasqueta, Antxon, *Después de Franco, la OTAN*, Barcelona, Plaza y Janés, 1985.
- Story, Jonathan, "Redefinición de las relaciones exteriores de España: 1975-1989", en Richard Gillespie *et al*, *op. cit.*